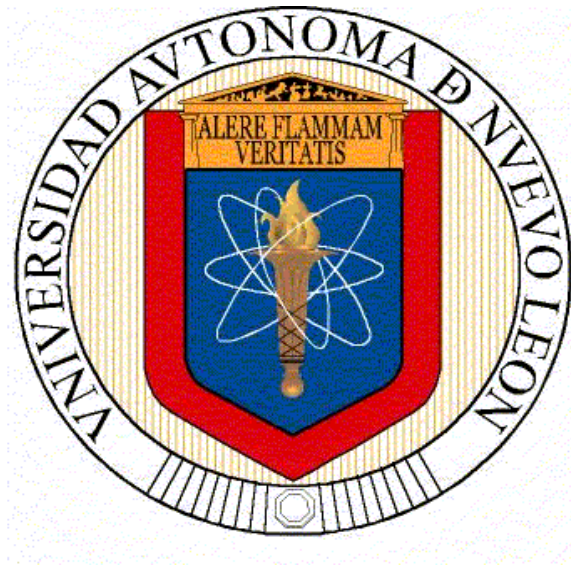


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



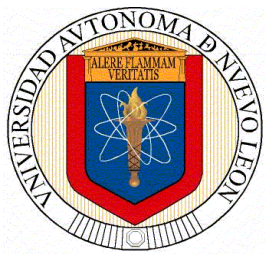
TESIS

**EL CAPITAL SOCIAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: CASO
SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.**

PRESENTA
RICARDO ALBERTO RODRÍGUEZ LARRAGOITY

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN FILOSOFÍA
CON ORIENTACIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS**

MAYO 2016



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS

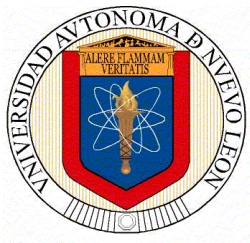
**EL CAPITAL SOCIAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: CASO
SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.**

PRESENTA

RICARDO ALBERTO RODRÍGUEZ LARRAGOITY

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN FILOSOFÍA
CON ORIENTACIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS**

MAYO 2016



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



DOCTORADO EN FILOSOFÍA CON ORIENTACIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS

Los integrantes del H. Jurado examinador del sustentante:

Ricardo Alberto Rodríguez Larragoity

Hacemos constar que hemos revisado y aprobado la tesis titulada:

El Capital Social Y Presupuesto Participativo: Caso San Pedro Garza García,
Nuevo León.

FIRMAS DEL HONORABLE JURADO

Nombre
Presidente

Nombre
Secretario

Nombre
Primer Vocal

Nombre
Segundo Vocal

Nombre
Tercer Vocal

Unidad Mederos, Monterrey, Nuevo León, México

Mayo de 2016

Declaración de autenticidad

Declaro solemnemente que el documento que en seguida presento es fruto de mi propio trabajo, y hasta donde estoy enterado no contiene material previamente publicado o escrito por otra persona, excepto aquellos materiales o ideas que por ser de otras personas les he dado el debido reconocimiento y los he citado debidamente en la bibliografía o referencias.

Declaro además que tampoco contiene material que haya sido aceptado para el otorgamiento de cualquier otro grado o diploma de alguna universidad o institución.

Nombre: Ricardo Alberto Rodríguez Larragoity

Firma: _____

Fecha: Mayo del 2016

A MI ESPOSA:

Ximena

A MIS HIJOS:

Ricardo Patricio y Pablo Alberto

Agradecimientos

A Dios por darme la oportunidad de completar una etapa más en mi desarrollo académico.

A mi esposa Ximena y mis hijos Patricio y Pablo por apoyarme, motivarme y acompañarme de forma incondicional para culminar éste proyecto sacrificando tiempo de convivencia en familia.

A la Universidad Autónoma de Nuevo León y a la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública por favorecer el desarrollo académico de quienes tenemos el interés por la investigación y docencia.

A la Dra. Karla Sáenz, mi directora de tesis, quien motivó, impulsó y me apoyó para asumir el compromiso y reto de estudiar un doctorado.

A mis maestros Dr. Carlos Gómez, Dr. Carlos Muñiz, Dr. Javier Álvarez, Dr. Rafael Cruz, Dra. Cynthia Arroyo, Dra. Karla Rodríguez, Dr. Sergio, Dra. Xóchitl Arango y en especial a la Dra. Claire Wright por compartir sus conocimientos y facilitar nuestro aprendizaje.

A mis compañeros Ángeles, Felipe, Juan de Dios, Martha y Emilio, quienes me apoyaron, acompañaron y alentaron a culminar éste proyecto.

A los funcionarios del municipio de San Pedro Garza García por el apoyo en la realización de la presente investigación

A los Presidentes de Colonia que participaron amablemente en los grupos de discusión.

INDICE

LISTA DE FIGURAS	1
LISTA DE TABLAS	2
ABREVIATURAS	3
RESUMEN.....	4
CAPÍTULO 1. METODOLOGÍA	5
1.1 INTRODUCCIÓN	5
1.2 ANTECEDENTES.....	8
1.3 PROBLEMA	9
1.4 JUSTIFICACIÓN	13
1.5 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	14
1.6 OBJETIVOS	15
1.6.1 Objetivo Principal	15
1.6.2 Objetivos específicos	15
1.7 HIPÓTESIS.....	16
1.8 MARCO CONCEPTUAL.....	17
1.8.1 Participación Ciudadana	17
1.8.2 Capital Social	17
1.8.3 Presupuesto Participativo	18
1.9 MODELO DE INVESTIGACIÓN	19
1.10 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	20
1.11 MATRIZ DE CONGRUENCIA.....	21
CAPÍTULO 2 PRESUPUESTO DE EGRESOS	22
CAPÍTULO 3 PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	25
3.1 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE, BRASIL	28
3.2 CASO MUNICIPIO DE SANTA CATARINA, NUEVO LEÓN	30
3.3 CASO SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.	32
3.3.1. CONTEXTO SOCIO-DEMOGRÁFICO Y POLÍTICO	32
3.3.2 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN SAN PEDRO GARZA GARCÍA, N.L.	35
3.4 CASO ECATEPEC DE MORELOS, ESTADO DE MÉXICO.....	43
CAPÍTULO 4 CAPITAL SOCIAL.....	45
4.1 CONTEXTO DE LA TEORÍA CAPITAL SOCIAL.....	45
4.2 CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL CAPITAL SOCIAL	47

4.3 CAPITAL SOCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY	50
4.4 CAPITAL SOCIAL EN SAN PEDRO GARZA GARCÍA, N.L.....	52
CAPÍTULO 5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA	55
5.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, N.L	59
CAPÍTULO 6 COMPROBACIÓN CUALITATIVA MEDIANTE ENTREVISTA A EXPERTOS	61
6.1 ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD	61
6.2 VARIABLES	62
6.3 MUESTRA.....	62
6.4 INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN.....	63
6.5 RESULTADOS	66
6.5.1 FRECUENCIA DE PALABRAS	66
6.5.2 CÓDIGOS	67
6.6 ANÁLISIS Y DISCUSIÓN	69
6.6.1 REFERENCIAS	69
CAPITULO 7 COMPROBACIÓN CUALITATIVA.....	73
7.1 Alcances	73
7.2 Variables	73
7.3 Método	74
7.4 Población.....	74
7.5 Muestra.....	75
7.6 INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA	75
7.7 RESULTADOS INVESTIGACIÓN CUALITATIVA	76
7.7.1 Confianza	77
7.7.2 Solidaridad	77
7.7.3 Participación.....	78
7.7.4. Confianza en autoridades	79
7.7.5 Influencia sobre autoridades	80
7.7.6 Sociedad civil	80
7.7.7 Cohesión.....	81
ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	82
CAPÍTULO 8 ESTUDIO COMPARATIVO.....	86
8.1 TABLAS DE ANÁLISIS COMPARATIVO	86

8.2 ANALISIS COMPARATIVO DE LOS FACTORES DETERMINANTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DE SANTA CATARINA Y SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.....	90
8.3 ANTECEDENTES.....	90
8.4 OPERACIÓN.....	91
8.5 PRESUPUESTO.....	91
8.6 OBJETIVOS.....	92
8.7 MARCO NORMATIVO.....	92
8.8 ASIGNACIÓN DE TECHOS FINANCIEROS.....	93
8.9 ÁMBITOS EN LOS QUE OPERABA EL PROGRAMA.....	93
8.10 EVALUACIÓN Y APROBACIÓN DE PROYECTOS.....	93
8.11 CONTROL, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	94
8.12 PRINCIPALES LOGROS Y RESULTADOS (SEGÚN FUNCIONARIOS MUNICIPALES).....	94
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	96
Bibliografía.....	99
ANEXOS.....	101
Entrevista con Dr. Benjamin Goldfrank.....	101
ENTREVISTA RODRIGO DE SOUSA.....	105

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Tabla de variables	16
Figura 2 Matriz de Congruencia	21
Figura 3: Ponderación para asignación de presupuesto. Administración 2003-2006	38
Figura 4: Proceso del programa "Aquí Decidimos Juntos"	39
Figura 5: Ponderación para la asignación de recurso en administración 2012-2015	41
Figura 6: Presupuesto del Programa en el año 2013	41
Figura 7: Proceso del Programa "Yo Decido con San Pedro"	42
Figura 8: Ciclo del Presupuesto Participativo en Ecatepec, Estado de México.....	44
Figura 9 Conceptos fundamentales del Capital Social.....	47
Figura 10: Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Nuevo León.....	54
Figura 11 Mecanismos de participación ciudadana contenidos en el Reglamento de Participación y Atención Ciudadana.....	59
Figura 12 Variables estudio cualitativo.....	62
Figura 13: Instrumento para entrevista en profundidad	63
Figura 14: Frecuencia de Palabras	66
Figura 15 Códigos entrevista en profundidad	67
Figura 16 Códigos y referencias	68
Figura 17: Tabla de variables.....	73
Figura 18: Preguntas guía para grupos focales	76
Figura 19: Análisis comparativo del PP en Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León.....	87

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Población en San Pedro Garza García, N.L.	32
Tabla 2 Factor Confianza	77
Tabla 3 Factor Solidaridad	78
Tabla 4 Factor Participación en asambleas vecinales	79
Tabla 5 Factor Confianza en Autoridades	79
Tabla 6: Factor Influencia sobre Autoridades	80
Tabla 7: Factor Sociedad Civil	80
Tabla 8 Factor Cohesión	81
Tabla 9: Conclusiones estudio	82

ABREVIATURAS

ENCUP.- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas

PEF.- Presupuesto de Egresos de la Federación

PMD.- Plan Municipal de Desarrollo

PNUD.- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PP.- Presupuesto Participativo

SHCP.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

RESUMEN

El tema de la presente investigación es la participación ciudadana, el capital social, la voluntad política y los presupuestos participativos. Se aborda el caso del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León y se describen experiencias de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, Ecatepec, Estado de México, y Santa Catarina, N.L., incluyendo un análisis comparativo entre éstos dos últimos.

El objeto de estudio de esta tesis doctoral son las Juntas de Vecinos y el presupuesto participativo de San Pedro Garza García, Nuevo León, abarcando las administraciones municipales 2000-2003 a la 2012-2015.

El marco teórico de esta investigación está basado en las teorías sobre capital social y democracia participativa. El estudio es cualitativo y tiene un alcance explicativo y descriptivo para analizar el fenómeno de la participación de los ciudadanos del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, y un alcance correlacional y explicativo ya que se busca explicar el comportamiento y relación de las variables capital social y voluntad política con la variable dependiente participación ciudadana el presupuesto municipal.

Se busca determinar las causas que dificultan y favorecen la participación de los ciudadanos en la integración del presupuesto municipal así como analizar la relación que existe entre el Capital Social y la voluntad política de las autoridades municipales con la participación ciudadana.

Para cumplir los objetivos de la investigación se utilizó la técnica documental y de campo a través de la entrevista a profundidad y grupos de discusión con actores principales en la toma de decisión de la política pública municipal, así como con presidentes de colonia y representantes vecinales.

Palabras clave: Capital Social, Participación Ciudadana, Presupuesto Participativo, Democracia Directa y Voluntad Política.

CAPÍTULO 1. METODOLOGÍA

1.1 INTRODUCCIÓN

Hoy en día es común escuchar la escasez de movimientos sociales y ciudadanos activos que exijan cumplir las demandas de la comunidad y el desarrollo de políticas públicas eficaces en la solución de necesidades sociales. Sin embargo, algunos podrían preguntarse si es posible y viable que los ciudadanos participen de forma directa en el diseño de políticas públicas o en la integración de los presupuestos de egresos.

Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los presupuestos de egresos se pueden considerar como los documentos de política pública más importantes de un país, Estado o municipio porque establecen el programa de gasto de gobierno para el año siguiente. En el caso de los municipios, en él se especifica la cantidad de dinero y el destino del gasto público que será utilizado cada año por cada una de las dependencias municipales.

Se considera de vital importancia la participación de los ciudadanos en la elaboración, integración, aprobación y evaluación del presupuesto de egresos ya sea a nivel federal, estatal o municipal, y un mecanismo que facilita la participación de los ciudadanos en dicho ámbito es el Presupuesto Participativo (PP), una herramienta de la democracia participativa.

Goldfrank (2007) sostiene, que el PP puede conseguir muchos de los objetivos de la profundización de la democracia, en especial, en cuanto a que redirigen recursos públicos hacia los barrios más pobres, extienden la prestación de servicios, democratizan las asociaciones civiles e incentivan la creación de nuevas, incrementan la transparencia, reducen el clientelismo y aumentan la representación democrática de los tradicionalmente excluidos.

En México se han realizado esfuerzos para motivar la participación de los ciudadanos, sin embargo los programas y políticas públicas diseñadas no reflejan resultados positivos en la generación de una cultura de participación ciudadana. Hay escasos esfuerzos locales en los que se ha logrado involucrar a los ciudadanos, como por ejemplo el caso de los Contralores Ciudadanos del Gobierno del Distrito Federal, así como los casos de PP implementados por Santa Catarina y San Pedro Garza García, ambos municipios del Estado de Nuevo León.

El concepto de participación ciudadana se ha extendiendo cada vez más en parte por la importancia que tiene en el diseño e implementación de políticas públicas, principalmente en los gobiernos locales, así como en el desarrollo político, económico y social de las comunidades, sin embargo son pocos los estudios que indiquen los factores que determinan dicha participación.

El caso del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, es significativo ya que de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual considera elementos como salud, educación e ingreso, menciona que el municipio de San Pedro Garza García pasó del valor 0.8925 en el año 2000 al 0.9500 en el 2005, lo que lo ubicó en un grado alto a nivel nacional, solo superado por la delegación Benito Juárez del Distrito Federal.

Quienes han gobernado al municipio de San Pedro Garza García, N.L., indican que los altos niveles de seguridad, ingresos propios, transparencia y calidad de vida están asociados con la participación ciudadana con que cuenta el municipio, sin embargo no se ha encontrado estudio alguno que corrobore dicha afirmación.

Para el Dr. Goldrank (Goldfrank, 2013) la participación ciudadana puede venir de muchísimas formas, como la participación en actividades, eventos, decisiones, principalmente que tienen que ver con la cosa pública y puede ser relacionado con políticas públicas con presupuesto de los gobiernos federales, estatales, locales pero también la participación ciudadana tiene que ver con participación en organizaciones

sociales ósea en muchas, muchas maneras de participar. Agrega que podemos apreciar ésta participación en de forma clásica en el voto, pero también en los referendos, las campañas electorales y en el PP.

Lo anterior cobra relevancia ya que el municipio de San Pedro Garza García ha logrado consolidar una tradición de participación ciudadana a través del PP desde la administración municipal 2000-2003 a cargo del Ing. Gerardo Garza Sada y se ha mantenido hasta la fecha, salvo un breve periodo en la administración 2009-2012.

En cuanto a nuestro tema de estudio, las Naciones Unidas a través del documento ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? (UN-HABITAT, 2004), mencionan que previo a la implementación del PP deben existir algunas condiciones previas entre las que destaca el capital social y la voluntad política. Así mismo, para Goldfrank (2006) el capital social y la voluntad política son condiciones básicas para la implementación de PP.

Por todo lo anterior, se busca conocer la relación que tiene el capital social y la voluntad de las autoridades municipales con el nivel y grado de participación ciudadana. Así mismo, se estudian los mecanismos de participación ciudadana que existen en países con sistemas de gobierno de democracia directa a fin de poder conocer modelos que se pudieran replicar no solo en el Área Metropolitana de Monterrey, sino a nivel nacional.

1.2 ANTECEDENTES

Autores como Llamas (2004), Goldfrank (2006), Colina y Hoffmann (2009) coinciden en que los orígenes del PP los podemos ubicar en Porto Alegre, Brasil y que éstos han evolucionado desde su aparición hasta el día de hoy. En cuanto a la participación de los ciudadanos en los presupuestos locales o municipales, Benjamin Goldfrank, ha sido pionero en el estudio de mecanismos que permitan ésta participación en América Latina. En sus estudios (2007) sostiene que el PP puede conseguir muchos de los objetivos de la profundización de la democracia, en especial, en cuanto a que redirigen recursos públicos hacia los barrios más pobres, extienden la prestación de servicios, democratizan las asociaciones civiles e incentivan la creación de nuevas, incrementan la transparencia, reducen el clientelismo y aumentan la representación democrática de los tradicionalmente excluidos.

Para Llamas, F. (2004) el PP establece unas reglas de juego que regula el encuentro de la población con sus gobernantes para consensuar las decisiones sobre la gestión pública. Lo ve como un mecanismo por el cual la población define el destino de todo o parte de los recursos públicos, a partir de elaborar en conjunto el presupuesto público.

Hasta el momento, con nuestro análisis de investigaciones o estudios de casos sólo hemos encontrado trabajos que se han realizado en países como Brasil, Venezuela y Chile. En el caso de México, sólo se han encontrado investigaciones que tratan el tema de la participación ciudadana y democracia participativa, pero sin profundizar en el mecanismo de PP

En base a los trabajos de investigación consultados y con la información obtenida hasta el momento, podemos mencionar que el objeto de nuestro estudio no ha sido analizado aun en México. Al respecto Sour (2007) menciona que a pesar de la relevancia de la aprobación presupuestaria, pocos son los estudios analíticos que la han explorado en América Latina.

Por lo anterior hace falta generar teoría científica que aporte los conocimientos necesarios para entender la realidad que se vive en los municipios de México y coadyuvar en la búsqueda de mecanismos que fomenten y faciliten la participación de los ciudadanos.

1.3 PROBLEMA

A nivel federal, la SHCP en su documento de Presupuesto Ciudadano 2011 define al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como todo el dinero que piensa gastar el estado mexicano el próximo año para poder funcionar. Casar y Hernández (sf), mencionan en su documento *¿Qué es el Presupuesto Federal?* que por presupuesto podemos entender “un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles” y que a un año calendario para un gobierno se le denomina año fiscal. Este plan se expresa en términos monetarios.

Para que el Gobierno Federal sepa con cuánto dinero dispondrá para el gasto público, en qué se gastará y cómo se rendirá cuentas a los ciudadanos sobre ese gasto, existe un proceso llamado Ciclo Presupuestario con las siguientes etapas: ingresos, presupuesto, aprobación, gasto, evaluación y rendición de cuentas. Sin embargo, en ninguna de estas etapas se considera la participación directa de los ciudadanos. En México, el Ejecutivo Federal a través de la SHCP elabora el proyecto de PEF y lo presenta a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación, sin embargo, no hay forma de que los gobernadores, alcaldes, empresarios, organizaciones de la sociedad civil y mucho menos los ciudadanos comunes participen en la elaboración del Proyecto de PEF.

En cuanto a la participación de los ciudadanos en el ciclo presupuestal a nivel federal, la legislación vigente no contempla mecanismos que faciliten o permitan su participación. En su trabajo, Tépath (2005) presenta a la Cámara de Diputados como depositaria de la representatividad de la sociedad y menciona que juega un papel central dentro del ciclo presupuestario. Además agrega que en el procedimiento legislativo en materia

presupuestaria, el derecho de iniciativa la tiene de manera exclusiva el Ejecutivo Federal y la discusión y aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Miriam Cardoso (2008) menciona que en México la participación ciudadana es una actividad relativamente nueva, aunque se puede encontrar un antecedente en el año 1980, cuando se instituyó un mecanismo de participación y consulta a la ciudadanía, éste no avanzó más allá de la definición de sus objetivos. El intento más ambicioso correspondió a la modificación constitucional de 1984, que puso en marcha el Sistema Nacional de Planeación Democrática, indicando el mecanismo de consulta popular para recoger la participación social en las etapas de formulación, control y evaluación.

Sin embargo no es sino hasta el inicio de la Administración 2006-2012 del Presidente Felipe Calderón cuando se realizaron consultas públicas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con la intención de recopilar las inquietudes de los ciudadanos y plasmarlas en el documento rector de las políticas públicas que habrían de generarse y aplicarse durante el sexenio.

El PND 2006-2012 incluye en su apartado relativo al tema de Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable un punto que aborda específicamente el tema de participación ciudadana donde se plantea un objetivo y tres estrategias concretas con las que buscan promover la participación en el diseño y evaluación de políticas públicas. Sin embargo, podemos inferir que este instrumento rector no se ve reflejado en la elaboración del presupuesto anual.

Así mismo, existen mecanismos contemplados en las legislaciones locales que señalan la participación de los ciudadanos en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), pero es de suma importancia que la ciudadanía participe no sólo en las consultas del PDM, sino que también adquiera un papel relevante en la elaboración, aprobación, gasto, evaluación y rendición de cuentas del presupuesto municipal para asegurar que los recursos públicos se utilicen de manera eficaz y que garanticen un

impacto positivo en la sociedad coadyuvando a la creación de una cultura de participación ciudadana.

Colina, M. y Hoffman, MG (2009) mencionan que la creación de estructuras relacionales entre los Estados y entre éstos y otras formas de organización social no gubernamentales, como resultado de los procesos modernizadores, dejó explicitada la necesidad de potenciar la inclusión de la ciudadanía en los procesos administrativos y decisorios que realiza el Estado, a fin de conseguir mejoras en su eficiencia, transparencia, equidad, diversidad, legitimidad, representación y control. Es decir mejoras en la calidad de la democracia.

Para Sánchez (2009) la participación ciudadana es indispensable en la recuperación de los derechos ciudadanos y en el posicionamiento de éstos, los ciudadanos, frente al Estado y presenta una clasificación y definición de los tipos de participación ciudadana que nos ayuda a entender mejor el tipo de participación que se da en México.

En México, cómo se mencionó en el apartado anterior, se han realizado esfuerzos para motivar la participación de los ciudadanos, pero el problema permanece y las políticas públicas diseñadas no reflejan resultados positivos en la generación de una cultura de participación ciudadana. Se han encontrado escasos esfuerzos realizados por gobiernos estatales y municipales en los que se ha alcanzado una mayor participación.

Hay estudios que explican la falta de participación como el de Guerrero y Hofbauer (2004) en el que encontraron datos que indican bajos índices de transparencia presupuestaria en nuestro país ya que los grupos encuestados percibieron que no hay suficiente participación en la formulación ni en la aprobación del presupuesto. Los autores plantean que esta percepción puede deberse a dos motivos: a) el marco legal no ofrece instancias formalmente establecidas para la participación de los grupos sociales afectados por las decisiones de gasto en la discusión y aprobación del presupuesto. O bien que b) el marco legal no permite que las preferencias sociales sean cabalmente tomadas en cuenta en la formulación del presupuesto.

Otro motivo de la falta de participación lo encontramos en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2008 donde mencionan que el 60 por ciento de los ciudadanos dijo tener poco o nada de interés en la política, y agrega que “a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas piensan”. Lo anterior también puede estar asociado al hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos opina que lo que los diputados y senadores toman más en cuenta al elaborar las leyes a sus propios intereses o los de sus partidos.

Sánchez (2009) menciona que en México existen formas institucionalizadas de participación ciudadana desde que se construye el Estado posrevolucionario y las mismas están reconocidas en las legislaciones locales, pero que su eficacia ha sido muy limitada puesto que ha prevalecido una forma de gobierno burocrática y autoritaria que en los hechos excluyó o subordinó la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Como se mencionó en el apartado de los antecedentes, en base a los trabajos de investigación consultados y con la información obtenida hasta el momento, podemos mencionar que el objeto de nuestro estudio no ha sido analizado aun en México. Por lo anterior hace falta generar teoría científica que aporte los conocimientos necesarios para entender la realidad que se vive en los municipios de México y coadyuvar en la búsqueda de mecanismos que fomenten y faciliten la participación ciudadana principalmente en el proceso presupuestario de los municipios.

En México, dado el nivel de atraso que tienen una buena parte de sus municipios, en virtud de las diferentes condiciones y situaciones políticas y económicas que se han generado a lo largo de la historia del país, se plantea de manera necesaria y urgente la búsqueda de alternativas diseñadas a efecto de modificar de manera positiva las posibilidades de un mejoramiento económico, social y político de los habitantes de cada región. (Morales, 2005).

1.4 JUSTIFICACIÓN

Hasta el momento no se han encontrado estudios que aborden a profundidad el tema de la participación ciudadana en los procesos presupuestales a nivel municipal, por lo que al llevar a cabo ésta investigación se pretende explicar los beneficios que se obtienen en los municipios de México cuando se involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

La realización de éste estudio servirá de base teórica para el diseño de políticas públicas en materia de participación ciudadana tendientes a mejorar la gestión administrativa, replicar buenas prácticas de gobierno y transparentar el destino y uso de los recursos públicos. Así mismo, con el estudio se pretende contribuir a llenar el vacío académico sobre el conocimiento de los determinantes de la participación de los ciudadanos en la integración, aprobación y evaluación del presupuesto municipal en México, así como analizar la relación que existe entre el Capital Social y la voluntad política de las autoridades municipales con el nivel y grado de la participación de los ciudadanos en los presupuestos municipales.

Para lograr lo anterior, se ha realizado un estudio cualitativo con Presidentes de Colonias y/o Juntas de Vecinos del Municipio de San Pedro Garza García, N.L. para determinar el papel que juega el capital social en la participación de los ciudadanos en el presupuesto municipal, un análisis comparativo entre los casos de PP implementados en los municipios de Santa Catarina y San Pedro Garza García, N.L., así como un estudio cualitativo para determinar el grado de influencia de la voluntad política en la participación de los ciudadanos en los presupuestos municipales, así como una investigación acerca de mecanismos de participación ciudadana que existen en países con sistemas de gobierno de democracia participativa o directa a fin de analizar su posible adaptación al caso mexicano y proponer estrategias para su implementación.

1.5 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Pregunta General

¿Cuáles han sido los factores determinantes del Presupuesto Participativo en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León?

1. ¿Cómo han operado el mecanismo de PP en San Pedro Garza García?
2. ¿Cuáles son las características del Capital Social en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León?
3. ¿Qué relación existe entre el capital social del municipio de San Pedro Garza García, N.L., con el PP?
4. ¿Cuál es el papel de la Voluntad Política en los PP?
5. ¿Qué factores influyen en el proceso de PP?
6. ¿Por qué ha prosperado el PP en San Pedro Garza García y no en Santa Catarina, Nuevo León?

1.6 OBJETIVOS

1.6.1 OBJETIVO PRINCIPAL

El estudio tiene como propósito determinar las causas que dificultan y favorecen la participación de los ciudadanos en la integración, aprobación y evaluación de los presupuestos municipales con el fin de conocer el valor que aporta el capital social y la voluntad política en la participación de los ciudadanos en la integración, aprobación y evaluación de los presupuestos municipales.

1.6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.- Identificar el nivel de capital social que existe en el municipio de San Pedro Garza García, N.L.
2. Identificar el grado de conocimiento que tienen los presidentes de colonia del municipio de San Pedro Garza García, N.L., sobre el programa de PP.
- 3.- Determinar si el capital social incide en la participación de los ciudadanos en el proceso de integración y aprobación del presupuesto municipal.
- 4.- Determinar si la voluntad política de las autoridades municipales incide en el nivel y grado de participación ciudadana en el proceso presupuestal municipal.
- 5.- Analizar diferentes mecanismos de participación ciudadana que puedan replicarse en el proceso presupuestal municipal en México

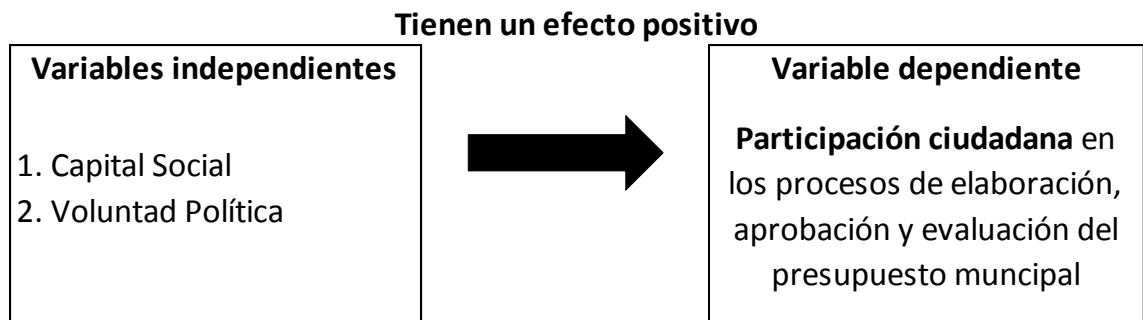
1.7 HIPÓTESIS

H1: El municipio de San Padre Garza García, Nuevo León cuenta con un alto nivel de Capital Social.

H2: A mayor capital social, mayor participación ciudadana en la elaboración, aprobación y evaluación del presupuesto municipal.

H3: A mayor voluntad política, mayor participación ciudadana en la elaboración del presupuesto

Figura 1 Tabla de variables



Fuente: Elaboración propia

1.8 MARCO CONCEPTUAL

En éste apartado se pretende exponer los principales conceptos que abarca la presente investigación, así como a los principales autores que han servido como referencia en la compilación del marco referencial.

Uno de los investigadores que ha estudiado a profundidad el tema de los presupuestos participativos es el Dr. Benjamin Goldfrank quien menciona (2012) que el PP representa una innovación prometedora para el desarrollo urbano, pero sus resultados en la región son disímiles porque un PP eficaz y sostenible suele requerir una combinación de factores que no es común en América Latina.

1.8.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Existen demasiadas definiciones de participación ciudadana, sin embargo, para esta investigación utilizaremos una definición que ayuda a comprender el concepto como la de capacidad real de la ciudadanía para tomar decisiones sobre las materias que trascienden el ámbito de lo privado y que necesariamente se sitúan en la esfera de lo común y lo público, Llamas (2004).

1.8.2 CAPITAL SOCIAL

Putnam trasladó el término de capital social del ámbito sociológico en que lo había establecido Coleman al plano del desarrollo político y de la cultura cívica con lo que contribuye a una primera fase de generalización acelerada del tema (Cuellar y Bolívar, 2009).

Putnam y sus asociados definieron el capital social como aquellos “aspectos de la organización social tales como la confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad” (Putnam et al., 1993).

Para Putnam (1994) el capital social está conformado en parte por el grado de confianza existente entre los actores de una sociedad, así como su nivel de asociatividad.

Para Boix y Posner (2000), el capital social no es más que la existencia de expectativas de cooperaciones, sostenidas por redes institucionales (asociaciones), en las que cristalizan estas expectativas en pautas de cooperación continuadas. Y, por tanto, esto conduce a una conclusión muy simple: si queremos predecir la capacidad de cooperación social en una comunidad dada, basta con contar el número de asociaciones cívicas horizontales de esta comunidad. Cuanto mayor sea su número, mayor será la capacidad de sus miembros de la comunidad de superar el oportunismo individual y colaborar en beneficio mutuo. Por tanto, la densidad de participación asociativa en una comunidad se halla directamente relacionada con la calidad de su vida política.

1.8.3 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Para Benjamin Goldfrank (2012) el PP es un proceso mediante el cual los ciudadanos intervienen en una serie de reuniones programadas cada año con las autoridades gubernamentales y pueden contribuir de manera voluntaria y regular en la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto público.

1.9 MODELO DE INVESTIGACIÓN

El estudio tiene un enfoque cualitativo y un alcance explicativo y descriptivo para analizar el fenómeno de la participación de los ciudadanos en los procesos presupuestarios en el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León. Se busca explicar el comportamiento y relación de las variables capital social y voluntad política con la variable dependiente participación ciudadana en la elaboración, aprobación y evaluación del presupuesto municipal.

Así mismo, la presente investigación utiliza la técnica documental para la recolección de información relevante que soporte el marco teórico a través de bibliotecas, artículos publicados, bases de datos y libros.

Para la técnica de campo se ha decidido utilizar la entrevista en profundidad y grupos focales, ya que por el tipo de información que se necesitaba obtener, es la que más ajustaba a los objetivos de la investigación.

1.10 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

En la primera parte del estudio se realizó una investigación documental de los casos de PP implementados en México y Latinoamérica para posteriormente realizar entrevistas en profundidad con expertos en la materia y con funcionarios de la ciudad de Porto Alegre, Brasil y San Pedro Garza García, Nuevo León.

En una segunda parte se llevaron a cabo grupos focales con presidentes de colonia o Juntas de Vecinos del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, por ser los principales actores en el ejercicio del PP y objeto de nuestro estudio.

1.11 MATRIZ DE CONGRUENCIA

Figura 2 Matriz de Congruencia

Título: Capital Social como factor determinante de la participación de los ciudadanos en los presupuestos participativos: caso San Pedro Garza García, Nuevo León.								
Problema de Investigación	Preguntas de Investigación	Objetivo General	Objetivos Específicos	Marco Teórico	Hipótesis	Variables	Método	Instrumento de medición
Escasa participación de los ciudadanos en la elaboración, aprobación y evaluación del presupuesto municipal.	1. ¿Cuál es el nivel de Capital Social en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León?	Determinar las causas que dificultan y favorecen la participación de los ciudadanos en la integración, aprobación y evaluación de los presupuestos municipales con el fin de conocer el valor que aporta el capital social y la voluntad política en la participación de los ciudadanos en la integración, aprobación y evaluación de los presupuestos municipales.	1.- Identificar el nivel de capital social que existe en el municipio de San Pedro Garza García, N.L. 2. Identificar el grado de conocimiento que tienen los presidentes de colonia del municipio de San Pedro Garza García, N.L., sobre el programa de PP. 3.- Determinar si el capital social incide en la participación de los ciudadanos en el proceso de integración y aprobación del presupuesto municipal. 4.- Determinar si la voluntad política de las autoridades municipales incide en el nivel y grado de participación ciudadana en el	1. Teoría de Capital Social, Putnam y Coleman 2. Participación Ciudadana, Giddens y Fernández 3. Voluntad Política, Goldfrank	H1: El municipio de San Padre Garza García, Nuevo León cuenta con un alto nivel de Capital Social. H2: A mayor capital social, mayor participación ciudadana en la elaboración, aprobación y evaluación del presupuesto municipal. H3: A mayor voluntad política, mayor participación ciudadana en la elaboración del presupuesto.	1. Capital Social 2. Voluntad Política	Cualitativo usando diferentes métodos para los distintos componentes del análisis	1. Entrevista en profundidad 2. Grupos de enfoque
Elementos que facilitan la participación de los ciudadanos en los presupuestos municipales.	3. ¿Qué relación existe entre la voluntad política de las autoridades municipales con la participación ciudadana en la elaboración, aprobación y evaluación del presupuesto municipal?							

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 2 PRESUPUESTO DE EGRESOS

El Presupuesto de Egresos es un documento de suma importancia ya que se considera el recurso que el gobierno habrá de gastar durante el ejercicio fiscal. En México, la SHCP en su documento de Presupuesto Ciudadano 2011 lo define como todo el dinero que piensa gastar el estado mexicano el próximo año para poder funcionar. Casar y Hernández (s.f.) mencionan en su documento *¿Qué es el Presupuesto Federal?* que por presupuesto podemos entender “un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles” y que a un año calendario para un gobierno se le denomina año fiscal. Este plan se expresa en términos monetarios.

En México existe un proceso llamado Ciclo Presupuestario, integrado por seis etapas las cuales la SHCP define como ingresos, presupuesto, aprobación, gasto, evaluación y rendición de cuentas. La primera etapa es en la que se establece las fuentes de donde el Gobierno Federal obtendrá los recursos para realizar sus actividades. Algunas de estas actividades son los impuestos, venta de petróleo, préstamo (deuda) y el cobro por servicios públicos. La segunda etapa del Ciclo Presupuestario es la de presupuesto, donde se determina el destino de los recursos que el Gobierno Federal espera obtener. El Ejecutivo Federal hace un presupuesto anual (PEF) que refleja cuales son las necesidades más importantes del país y cómo distribuir los recursos, entre ellas podemos mencionar la educación, salud, vivienda, seguridad pública y obras públicas. La tercera etapa es la de Aprobación, que consiste en que una vez integrado el Presupuesto, el Gobierno Federal lo envía a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre. Ahí se encargan de revisarlo, discutirlo, modificarlo -si lo consideran necesario y aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre de cada año. El gasto es la cuarta etapa del Ciclo y abarca del primero de enero de cada año hasta el 31 de diciembre. En este período se gastan los recursos autorizados para los programas públicos de todo el Gobierno Federal. La evaluación es la quinta y una de las etapas que consideramos más importantes ya que es aquí donde los programas son calificados año

con año por evaluadores independientes del Gobierno, para saber si cumplieron con los objetivos planteados en el Presupuesto y para mejorar la planeación del Gasto en el futuro. La SHCP a través de su portal de internet, informa que la evaluación externa es realizada por expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en la Gestión para Resultados (GpR), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Estos expertos son contratados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de conformidad con la normatividad en materia de adquisiciones. Por último, la sexta etapa es la de rendición de cuentas y también de suma importancia ya que es en la Cuenta Pública que entrega el Gobierno Federal todos los años a la Cámara de Diputados con la que se rinden cuentas sobre el destino de los recursos y las metas alcanzadas durante el año.

Para cumplir con estándares internacionales sobre transparencia, la SHCP emitió y publicó en su portal de internet el documento Presupuesto Ciudadano 2011 con el fin de que los ciudadanos conozcan el PEF. En éste documento se explica de forma breve y sencilla el proceso de elaboración del PEF, su contenido, los criterios utilizados para decidir el destino de los recursos, así como su importancia para el desarrollo del país. Hay que mencionar que el documento no es de fácil acceso ya que no se encuentra de una manera visible o fácil de encontrar, así como que la SHCP no le da la difusión necesaria para que la ciudadanía lo conozca.

Ahora bien, los diputados federales, que en teoría representan los intereses de los ciudadanos son los únicos facultados por la Constitución Política mexicana para aprobar el PEF. En este sentido, Reyes Tépac (2005) en su artículo “Las Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados dentro del Ciclo Presupuestal”, presenta a la Cámara de Diputados como depositaria de la representatividad de la sociedad y menciona que juega un papel central dentro del ciclo presupuestario. En su trabajo, el autor menciona las etapas que integran el ciclo presupuestal, las cuales son

programación-formulación, discusión y aprobación; ejecución y fiscalización. Así mismo menciona que en el procedimiento legislativo en materia presupuestaria, el derecho de iniciativa la tiene de manera exclusiva el Ejecutivo Federal y la discusión y aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Para el caso de los municipios es la Secretaría de Finanzas o Tesorería Municipal la que elabora los proyectos de presupuesto para presentarlos al R. Ayuntamiento conformado por el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores para su aprobación. Todo lo cual aleja la posible aportación ciudadana en su elaboración.

CAPÍTULO 3 PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Para entender, analizar y explicar ésta herramienta de la democracia participativa se ha recurrido a demás de análisis de estudios publicados a una entrevista en profundidad con el Dr. Benjamin Goldfrank, Catedrático e investigador de la Universidad de Seaton Hall, N.J. realizada el 1 de febrero de 2013. Así mismo, se organizó un congreso internacional sobre presupuestos participativos en la Universidad de Monterrey y una conferencia en la Facultad de Ciencias Políticas de la UANL.

Como se mencionó anteriormente, autores como Llamas (2004), Goldfrank (2006), Colina y Hoffmann (2009) coinciden en que los orígenes del PP los podemos ubicar en Porto Alegre, Brasil y que éstos han evolucionado desde su aparición hasta el día de hoy. Es importante señalar que prácticamente todos los autores consultados coinciden en que el elemento común a cualquiera de las definiciones sobre PP es el de participación ciudadana.

Para Caverio (2009) el PP es una herramienta financiera subnacional que compromete la intervención ciudadana, merced a un proceso de concertación social entre agentes participantes que intervienen en la programación, formulación y evaluación del presupuesto municipal o regional. Así mismo, el autor señala que el PP debe de articularse a los planes de desarrollo local y a los planes de desarrollo institucional para que la asignación de recursos responda a los programas y proyectos que conduzcan al logro de los planes de desarrollo.

En su trabajo, Goldfrank (2006) examina los intentos encaminados a introducir mecanismos de participación en el proceso del presupuesto en gobiernos locales. Su hipótesis señala que el diseño y los resultados del PP dependen de las intenciones de los diseñadores que lo elaboran, como de las condiciones previas del lugar específico, en especial el grado de descentralización y la institucionalización de los partidos de oposición. Según el autor, los siguientes factores son relevantes al facilitar la implementación exitosa de los presupuestos participativos:

- a) Voluntad política: El partido involucrado y en especial, el Alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
- b) Capital social: La comunidad social debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
- c) Personal competente: La administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- d) Tamaño reducido: El municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
- e) Recursos suficientes: Los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- f) Plataforma legal: Las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestales.
- g) Descentralización política: Los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.

En cuanto a las políticas nacionales de PP, Goldfrank (2006) sostiene que no han tenido un éxito generalizado que promueva la participación ciudadana a nivel local, la transparencia fiscal, ni gobiernos municipales eficientes. Y menciona que la causa es en parte a que los diseñadores de las leyes nacionales tuvieron otros objetivos y, también a los obstáculos locales, baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales y sociedades civiles fragmentadas y conflictivas.

Para (Goldfrank, Catedrático e investigador de la Universidad de Seaton Hall, N.J., 2013) los elementos básicos de la herramienta de PP son que la gente puede dar su opinión sobre el presupuesto, que todos tengan voz y voto, así como el derecho de participar, que haya transparencia sobre las reglas de participación y las reglas de la distribución del presupuesto, y por último transparencia sobre los resultados. Aunque también agrega que debe haber vigilancia de los proyectos después por los mismos vecinos o ciudadanos.

Por su parte, Colina y Hoffmann (2009) consideran a los Presupuestos Participativos como instrumentos que cobran gran relevancia en la transición de los regímenes autoritarios al sistema democrático, dado que pueden considerarse como una herramienta de democratización de la gestión del Estado. Agregan que los

Presupuestos Participativos responden a la necesidad de generar una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad que permita a ésta última, obtener una mayor incidencia en la toma de decisiones.

Para entender la práctica del PP podemos recurrir a la definición que presenta Buenrostro (2004), en la cual lo define como un “contrato social” entre el poder público municipal y la sociedad civil local, basado en la participación directa de los ciudadanos, con una estructura que se construye de forma orgánica desde la base social y cuya finalidad última es tomar decisiones de acuerdo a criterios de justicia social sobre el uso de recursos públicos municipales.

Ahora bien, una vez puestos en marcha los mecanismos de PP se pueden distinguir como principales resultados los que menciona Llamas (2004) en su trabajo Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales: la mejora en la gestión local, la mejor redistribución de los recursos, la participación ciudadana y la política. Además de que establecen unas reglas de juego que regula el encuentro de la población con sus gobernantes para consensuar las decisiones sobre la gestión pública. El mismo autor presenta las características básicas del PP donde podemos recalcar las siguientes: Es posible la participación directa de la población en el proceso, las asambleas ciudadanas son el instrumento para la deliberación y toma de decisiones, se trata de un proceso cíclico donde las reglas son claras y transparentes y es autorregulado.

En base a la información recopilada podemos inferir que hay al menos dos factores que pueden influir de manera importante en la implementación y éxito de mecanismos de democracia participativa como los presupuestos participativos, que son el capital social y la voluntad política de las autoridades.

3.1 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE, BRASIL

Se considera pertinente explicar el proceso de participación de los ciudadanos en la conformación y operación del PP en Porto Alegre, Brasil, ya que éste caso ha servido como modelo y ejemplo para que diversos gobiernos locales lo repliquen en sus comunidades.

Por lo anterior se ha entrevistado a Benjamin Goldfrank, investigador académico y a Rodrigo de Sousa, Subdirector de la Oficina de Relaciones Internacionales de la ciudad de Porto Alegre Brasil, como expertos en el tema para lograr entender, analizar y explicar el modelo de PP implementado en Porto Alegre.

Goldfrank, B. (2012) señala que cada año los ciudadanos se reúnen en asambleas públicas abiertas para evaluar la acción del gobierno y establecer prioridades de inversión para los distintos barrios y distritos, y para la ciudad en su conjunto. Los participantes debaten y votan para determinar cuáles serán las prioridades en materia de políticas sociales, proyectos de infraestructura y programas de desarrollo. Una vez definidas las prioridades presupuestarias, eligen delegados distritales y representantes para un consejo municipal. Estos delegados y representantes se reúnen con funcionarios de la ciudad a lo largo del año para negociar el documento presupuestario final y deliberar acerca de posibles cambios en la normatividad del proceso. Los funcionarios de la ciudad incorporan las prioridades de cada distrito para desarrollar un plan anual de inversiones y servicios, que se incluye en el presupuesto. En el marco de ese plan, se asignan recursos por regiones aplicando una fórmula que tiene en cuenta el tamaño de la población, la necesidad de infraestructura o servicios y las prioridades fijadas. Tras la aprobación definitiva por parte de la legislatura municipal, el plan de inversiones y servicios se distribuye a los delegados del presupuesto y los representantes en el consejo. Al año siguiente, se emite una lista donde se detalla el nivel de ejecución efectiva de las inversiones y los servicios previstos.

Ahora bien, para Rodrigo de Sousa (Sousa, 2013) el PP surge en el momento de mudanza política en Brasil, cambiando no solamente el modelo político de la dictadura hacia un proceso democrático, en un gobierno de izquierda que empezaba. Porto Alegre era una ciudad profundamente tradicionalista y de esta forma ha existido una gran tensión entre los miembros de los cursillos determinadores, particularmente muchos conservadores de ésta administración popular. Agrega que la creación de los presupuestos participativos en Porto Alegre empezó como una creación de una estructura política de soporte a este cambio de régimen. Se aprovechó de alguna forma la estructura en las bases de un fuerte estilo social que Porto Alegre había construido en más de 40 años durante el proceso de dictadura, consejos de barrios, consejos de vecinos.

Desde su punto de vista, Rodrigo de Sousa (Sousa, 2013) considera que lo que facilitó la implementación o el éxito del PP en Porto Alegre fue primeramente un grupo político enfocado, con resultado específico claro y en segundo lugar la situación muy particular de un grupo que estaba conectado con los destajos de la población. Él mismo explica que en el proceso de PP pueden participar todos los ciudadanos mayores de 16 años y que por cada diez habitantes se selecciona o elige un delegado regional que habrá de representarlos en las asambleas ciudadanas.

Las regiones se determinan por el número de ciudadanos y entre más delegados elijan y asistan a las asambleas, mayor será su posibilidad de apoyar proyectos que los benefician. Los delegados tienen una vigencia de un año y son puestos voluntarios por los que no reciben ninguna gratificación.

El modelo de PP está regulado en un manual operativo, pero no se encuentra contemplado en ningún reglamento ya que consideran que es una herramienta completamente ciudadana y que trasciende a cualquier administración municipal o normatividad. Consideran que entre más informal lo tengan (Sousa, 2013), más fuerza entre los ciudadanos tendrá.

Rodrigo de Sousa (Sousa, 2013) menciona que al año participan 15,000 ciudadanos en el proceso de PP y que en los inicios del programa la participación de los ciudadanos iba en aumento por 9 años para luego llegar a un estancamiento en el número de participantes. Considera que uno de los problemas que se han presentado en el proceso de PP es el de conectar a las clases media alta y alta en dicho proceso. Así mismo, considera que los habitantes de Porto Alegre llegaron a valorar la herramienta de PP hasta que se enteraron que organismos internacionales proponían dicho modelo a nivel mundial.

3.2 CASO MUNICIPIO DE SANTA CATARINA, NUEVO LEÓN

El primer antecedente de presupuestos participativos en el Área Metropolitana de Monterrey lo podemos ubicar en el municipio de Santa Catarina, Nuevo León en la administración municipal 1997-2000 encabezada por el Ing. Alejandro Páez Aragón, quien fue el primer alcalde en impulsar este tipo de mecanismos de participación ciudadana.

Ramírez (2007) menciona que una de las primeras acciones que puso en marcha el alcalde Alejandro Páez Aragón al inicio de su administración fue el programa “Miércoles Ciudadano” en la plaza principal de Santa Catarina, en donde los ciudadanos podían consultar a los funcionarios y a las diferentes instancias que componían la estructura de gobierno para externar sus inquietudes, solicitar servicios o exponer diversos problemas de índole familiar y social. Pero detectaron que los ciudadanos acudían en su mayoría con el alcalde para demandar soluciones a sus problemas y que predominaba una actitud que tenía como característica la exigencia, la dependencia, el paternalismo y la apatía.

En este contexto, el municipio puso en marcha el programa “Decidamos juntos” con el objetivo de que los mismos ciudadanos distribuyeran e incrementaran un presupuesto de 5 millones de pesos para obras comunitarias y 2 millones de pesos más para mantenimiento o mejoras de planteles educativos.

Para Ramírez (2007) el programa presentaba siete retos:

1. Modificar la actitud paternalista, autoritaria y vertical, para convertirla en participativa, democrática, transparente y estratégica.
2. Lograr una clara actitud ante el cambio planificado, democrático y sustentable.
3. Institucionalizar el proceso de cogestión, participación ciudadana y concertación de los recursos a través del PP; los mismos ciudadanos deberían incrementar el monto presupuestado para obras a través de aportaciones propias.
4. Construir en forma concertada y dotar al municipio de un instrumento de gobierno local, con visión a largo plazo.
5. Promover la corresponsabilidad de la ciudadanía en la toma de decisiones.
6. Fortalecer la economía.
7. Promover capacidades ciudadanas para reflexionar, decidir, organizar, crear, actuar y responsabilizarse.

Ramírez (2007) concluye que el programa se institucionalizó en el municipio con el compromiso de garantizar su continuidad en próximas administraciones, sin embargo, la siguiente administración rompió el compromiso y nuevamente quedó rezagada la participación de los ciudadanos en una toma de decisión tan importante como la distribución de un presupuesto.

Ésta conclusión de Elizabeth Ramírez, ayuda a reforzar nuestra hipótesis de que sin voluntad política por parte de las autoridades gobernantes en turno, se complica o dificulta la participación de los ciudadanos en la conformación del presupuesto.

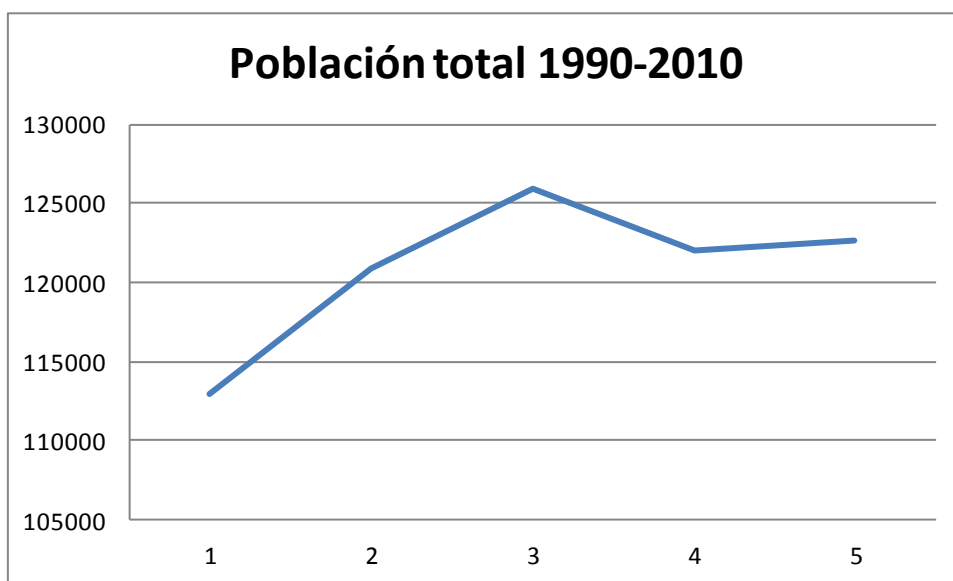
3.3 CASO SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.

3.3.1. CONTEXTO SOCIO-DEMOGRÁFICO Y POLÍTICO

San Pedro Garza García cuenta con 122,659 habitantes (2.64% del total de la población del estado), de los cuales 65,037 son mujeres y 57,622 son hombres, lo que representa una relación hombres-mujeres de 88.61.

El Municipio registró una tasa de crecimiento poblacional promedio anual en el periodo 2000-2010 de -0.3, lo cual se explica por el decrecimiento registrado principalmente de los años 2000 a 2005. Esto hace a San Pedro uno de los municipios de mayor población en el estado que presentan menor crecimiento.

Tabla 1 Población en San Pedro Garza García, N.L.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (1, 2, 3, 4, y 5 es igual a 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010 respectivamente)

En cuanto a su migración, San Pedro es el municipio metropolitano con mayor porcentaje de población nacida en otra entidad o país con 27.6% en contraste con el promedio estatal de 21.3%

Asimismo, San Pedro es el tercer municipio del estado con mayor porcentaje de la población de 3 años y más, hablante de lengua indígena: 2.4%

En cuanto a su conformación por edades, el 29.9% tiene entre 15 y 29 años, mientras que el 13.4% cuenta con 60 y más años.

Existen 31,914 viviendas particulares habitadas, con una tasa de crecimiento medio anual 2000-2012 de 1.2, y cuentan con un promedio de 3.9 ocupantes. Del total de viviendas particulares habitadas, el 88% cuenta con piso diferente de tierra, el 89% dispone de agua de la red pública en el ámbito de la vivienda, y el mismo porcentaje dispone de drenaje, al igual que de excusado o sanitario. El 90% dispone de energía eléctrica, y en cuanto a la disposición de aparatos electrónicos, el 88% cuenta con refrigerador, al igual que televisión. El 84% dispone de lavadora y el 65% dispone de computadora.

Por otra parte, existen 29,434 hogares. El 22.55% de los hogares cuentan con jefatura femenina, cifra superior a la estatal del 19.5%.

Durante el 2010, ocurrieron 1,802 nacimientos, lo que representa el 1.91% del total en el estado, y 568 defunciones generales equivalentes al 2.46% de las defunciones generales en Nuevo León. Por otra parte, en 2009 se efectuaron 927 matrimonios (3.55% del total en el estado) y en el año 2010, 29 divorcios (0.43% del total de divorcios en Nuevo León).

En cuanto al desarrollo humano, de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual considera elementos como salud, educación e ingreso, San Pedro ha pasado del valor 0.8925 en el año 2000 al 0.9500 en el 2005, lo que lo ubica en un grado Alto, y se ubica

en el segundo lugar a nivel nacional solo superado por la delegación Benito Juárez del Distrito Federal.

El mismo municipio reconoce que existe desigualdad en cuanto al ingreso de acuerdo al Índice Gini, que según el PNUD en el 2005 fue de 0.3671762, en una escala en la que el 0 es la igualdad perfecta, y el 1 representa la desigualdad perfecta.

En cuanto al tema de educación, la población del municipio de 15 años y más cuenta con un grado promedio de escolaridad de 12.1 años, equivalente a los estudios de educación media superior, considerablemente mayor al promedio estatal, de 9.8 años. Por otra parte, la tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más es de 1.4.

Para el periodo escolar 2012-2013, existía una matrícula escolar de 26,622 alumnos desde preescolar hasta preparatoria y cuenta con 55 escuelas en preescolar, 44 en primaria, 31 en secundaria, 11 en bachillerato, y 7 en formación para el trabajo.

En cuanto a su geografía, el municipio de San Pedro Garza García se encuentra ubicado en el estado de Nuevo León, entre los paralelos 25° 43' y 25° 35' de latitud norte; los meridianos 100° 19' y 100° 26' de longitud oeste; y a una altitud entre 500 y 2,000 metros sobre el nivel del mar.

San Pedro Garza García forma parte del área metropolitana de la ciudad de Monterrey, la urbe de mayor importancia en el norte del país. Colinda al norte y al este con el municipio de Monterrey; al sur con los municipios de Monterrey y Santa Catarina, y al oeste con el municipio de Santa Catarina.

Así mismo ocupa una superficie de 72.01 kilómetros cuadrados, lo que representa el 0.10% de la superficie del estado de Nuevo León.

3.3.2 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN SAN PEDRO GARZA GARCÍA, N.L.

El Municipio de San Pedro puso en marcha en el año 2001 el programa “Tus impuestos trabajando” en el que los ciudadanos a través de la representación de sus Juntas de Vecinos o Mesas Directivas llevaban a cabo proyectos que beneficiaran sus colonias y que eran financiados por la autoridad municipal. El programa consistía en que a las colonias del municipio se les asignaba un presupuesto con el que los ciudadanos realizaban mejoras en sus parques, calles y entorno con infraestructura urbana. Este programa fue cuestionado y revisado por los órganos fiscalizadores del Congreso del Estado ya que se presumía que se estaban realizando faltas administrativas o que el programa carecía de fundamento jurídico. Finalmente la cuenta pública fue aprobada y no se realizó ninguna acción legal contra funcionarios o ciudadanos.

El PP se puso en marcha en el municipio de San Pedro Garza García en el año 2001 con el programa “Tus impuestos trabajando” en el cual los ciudadanos, a través de la representación de sus Juntas de Vecinos, realizaban proyectos de beneficio para sus colonias financiados por el gobierno municipal. El programa consistía en que a las colonias del municipio se les asignaba un presupuesto con el que los ciudadanos realizaban mejoras en sus parques, calles y entorno comunitario con infraestructura urbana.

El programa “Tus impuestos trabajando” fue cuestionado y revisado por los órganos fiscalizadores del Congreso del Estado de Nuevo León, ya que se presumía que se estaban realizando faltas administrativas y que el programa carecía de fundamento jurídico. Finalmente la cuenta pública fue aprobada y no se realizó ninguna acción legal contra funcionarios o ciudadanos.

La Administración 2003-2006 continuó con el mecanismo de PP pero esta vez a través del programa “Aquí Decidimos Juntos” (ADJ) el cual era operado por la Secretaría de Vinculación Ciudadana y en esa ocasión se elaboró un Manual de Operación del Programa ADJ y se aprobó un Reglamento de PP para resolver la carencia de

fundamento jurídico y se evitó señalamientos administrativos y cuestionamientos políticos.

Para entender el contexto social y político en que se desarrolló la administración municipal 2003-2006 que formalizó la operación del programa de PP podemos decir que le antecedían cinco administraciones que trabajaron el tejido social, creando redes ciudadanas y canales de participación a través de los cuales los ciudadanos podían expresar sus demandas y participar en la solución de sus problemas. Así mismo, según información del Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006, el municipio tenía 171 colonias registradas, con un marcado estancamiento demográfico ya que para el año 2000 se redujo la población de 125 mil a 120 mil, cifra que se mantuvo por cinco años. Además se había heredado infraestructura y recursos suficientes para poder destinar apoyos a programas como el de PP y la ciudadanía estaba organizada para facilitar su participación activa en el programa.

En el Manual de Operación del programa ADJ (2004) se estipulaban como principales objetivos: a) Estrechar la relación entre Gobierno Municipal y la comunidad, fortaleciendo a las Juntas de Vecinos, Consejos Sectoriales y Consejo Municipal; b) Incrementar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que incidan en su comunidad, desarrollando el concepto de corresponsabilidad ciudadana; c) Definir las prioridades para su incorporación al presupuesto municipal; y d) Evaluar y analizar los proyectos recibidos y asegurar que los proyectos autorizados estén orientados a la realización de obras y acciones prioritarias y de beneficio colectivo.

El mismo manual indicaba que el programa ADJ se basaba en los principios de solidaridad, subsidiaridad, bien común, responsabilidad, participación ciudadana y transparencia. Además se planteaba los retos de modificar la actitud paternalista y vertical, por una participativa, democrática, transparente y estratégica; lograr una actitud de cambio planificado, democrático y sustentable; eficientizar la participación ciudadana organizada en la toma de decisiones, mediante la actuación de Asociaciones de Vecinos, Consejos Sectoriales y el Consejo Municipal.

El programa ADJ operaba con los siguientes lineamientos generales:

1. El Programa operaba en los diferentes sectores del Municipio de San Pedro Garza García;
2. Cada sector estaba constituido por diversas colonias que fueron clasificadas de acuerdo a sus características territoriales y demográficas;
3. Como resultado de la distribución de colonias se obtuvieron seis sectores a los cuales denominaron K1, K2, K3, K4, K5 y K6 (denominación que se mantiene hasta la fecha);
4. El programa operaba bajo un techo financiero autorizado en el presupuesto de Egresos de cada ejercicio.

De acuerdo con información presentada por la Secretaría de Participación Ciudadana del municipio de San Pedro, el presupuesto asignado al programa ADJ fue de casi 48 millones de pesos al año, lo que equivalía a cerca del 5% del total del presupuesto de egresos municipal. Éste recurso se distribuyó dando una mayor importancia al cumplimiento del pago del impuesto predial en cada uno de los sectores en que se dividió el municipio, después se tomaba en cuenta el número de predios del sector, y una ponderación importante en base al número de Juntas de Vecinos debidamente organizadas y registradas en la Dirección de Participación Ciudadana (con lo que de alguna forma se impulsaba la organización de los ciudadanos en sus colonias), por último se tomaba en cuenta las aportaciones voluntarias de parte de los mismos colonos.

A continuación se muestra la ponderación utilizada para la distribución del recurso del PP a las colonias del municipio de San Pedro Garza García, N.L. durante la administración 2003-2006.

Figura 3: Ponderación para asignación de presupuesto. Administración 2003-2006

**Ponderación para la asignación del recurso del programa
"Aquí Decidimos Juntos"**

Concepto	Porcentaje
Porcentaje de cumplimiento del Pago del Impuesto Predial correspondiente al Sector del ejercicio del año inmediato anterior	45%
Número de Predios del Sector	39%
Participación ciudadana (número de Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos que conforman cada sector)	15%
Aportaciones voluntarias	0.50%
Número de colonias con aportaciones voluntarias	0.50%

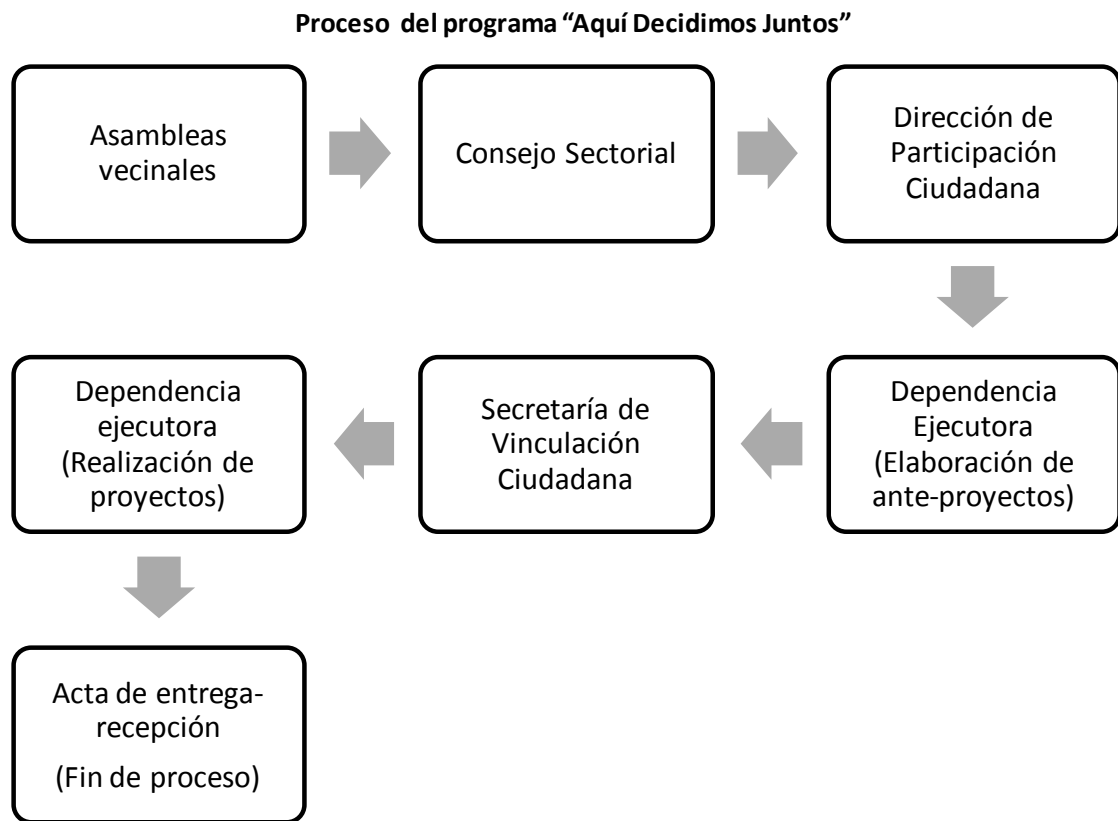
Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Operación del programa "Aquí Decidimos Juntos"

La participación de los ciudadanos en éste programa tenía un rol protagónico ya que a las Asociaciones o Juntas de Vecinos, entendidas como la estructura organizada local (colonia, barrio, localidad, etc.) y constituido por residentes de dicho espacio, se les seguía asignando un presupuesto y se les daba la facultad de decidir proyectos prioritarios en asambleas vecinales con la presencia de contralores ciudadanos y funcionarios de la Administración municipal, los cuales serían presentados al Consejo Sectorial al que pertenecían.

Los Consejos Sectoriales eran comités constituidos por los representantes de las asociaciones o juntas de vecinos del área que comprende el sector y era el órgano de decisión que analiza, jerarquiza y decide los proyectos a realizarse con los recursos del programa de PP.

A continuación se muestra el proceso del programa "Aquí Decidimos Juntos" de la administración municipal 2003-2006

Figura 4: Proceso del programa "Aquí Decidimos Juntos"



Fuente: Elaboración propia con información de Manual de Operación del programa "Aquí Decidimos Juntos"

Los proyectos aprobados por los ciudadanos eran realizados por la administración municipal a través de dependencias ejecutoras, las cuales se encargaban de realizar y dar seguimiento al proyecto, además de realizar la comprobación del gasto a la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Municipio, con lo que se evitaban problemas administrativos.

En la Administración 2006-2009 el mecanismo de PP continuó operando con el programa "ADJ" (siglas del programa antecesor Aquí Decidimos Juntos) pero enfrentando dos problemas que se sumaron al contexto estatal, nacional e inclusive internacional, hablamos del problema de seguridad que afectó gravemente a los municipios de área metropolitana de Monterrey, Nuevo León y la crisis económica y financiera desatada por el problema de créditos hipotecarios en Estados Unidos. Estos

dos problemas afectaron la operación del programa ya que el Alcalde en turno se vio obligado a solicitar el apoyo de los ciudadanos para que aprobaran dirigir el recurso del programa a la construcción y equipamiento del C4 (Centro de Control, Comando y Comunicaciones). Además, debido a la crisis financiera, el municipio dejó de percibir partidas federales aprobadas y presupuestadas por lo que en el 2009 el PP se quedó sin recursos por lo que los proyectos aprobados por los ciudadanos no se pudieron llevar a cabo.

Con el antecedente inmediato y ante la falta de recurso para operar el programa de PP, la Administración Municipal 2009—2012 se vio en la necesidad de abrogar el Reglamento de PP y tratar de atender las necesidades de los colonos a través de proyectos integrales de seguridad, obra pública y servicios públicos, así como un programa de presupuesto combinado “1+1= a todos” en el que por cada peso que aportaban los vecinos para determinado proyecto, el municipio participaba con una cantidad igual.

En la actualidad, la Administración Municipal 2012-2015 implementó nuevamente de un mecanismo de PP a través del programa “Yo Decido con San Pedro”, el cual a diferencia de los programas predecesores, se hicieron modificaciones en la forma de operar y administrar el programa para garantizar que el recurso se utilice en proyectos o acciones que realmente se traduzcan en beneficios no sólo para las colonias, sino para todos los sectores que integran el municipio.

En el mes de mayo del 2013 el R. Ayuntamiento aprobó un nuevo Reglamento de PP que estipula la implementación de éste mecanismo de participación, la forma de operar el programa, así como la fórmula diseñada para distribuir el recurso en los seis sectores del municipio, la cual es básicamente la misma a la utilizada en el programa “Aquí Decidimos Juntos” de la administración 2003-2006, con la diferencia que se elimina el porcentaje destinado en base a las aportaciones voluntarias de los ciudadanos, quedando de la siguiente forma:

Figura 5: Ponderación para la asignación de recurso en administración 2012-2015

**Ponderación para la asignación del recurso del programa
"Yo Decido con San Pedro"**

Concepto	Porcentaje
Porcentaje de cumplimiento del Pago del Impuesto Predial correspondiente al Sector del ejercicio del año inmediato anterior	45%
Número de Predios del Sector	40%
Participación ciudadana (número de Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos que conforman cada sector)	15%

Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento de Presupuesto Participativo del Municipio de San Pedro Garza García, N.L.

En el Reglamento de PP aprobado por el Ayuntamiento se establece que el recurso asignado al programa no deberá ser menor del 3% del total del presupuesto de egresos municipal y que se ejercerá en los ámbitos comunitario, juvenil, educativo, deportivo y de la sociedad civil, quedando el presupuesto de la siguiente manera:

Figura 6: Presupuesto del Programa en el año 2013

Presupuesto del programa "Yo Decido con San Pedro"

Ambito	Presupuesto	Operado por
Comunitario	\$ 22,800,000.00	Dirección de Participación Ciudadana
Juvenil	\$ 300,000.00	Instituto Municipal de la Juventud
Educativo	\$ 1,000,000.00	Dirección de Educación
Deportivo	\$ 400,000.00	Dirección de Deportes
Sociedad Civil	\$ 500,000.00	Dirección de Participación Ciudadana

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Participación Ciudadana del Municipio de San Pedro Garza García, N.L.

El proceso para la selección de proyectos es prácticamente el mismo, pero con algunas diferencias como la de que ahora la decisión final recae en un Consejo Municipal integrado por funcionarios de la administración municipal y el mismo número de ciudadanos, quienes son electos democráticamente en los Consejos Sectoriales.

Al igual que en el programa ADJ los ciudadanos eligen en asambleas vecinales los proyectos que habrán de presentar para su aprobación al Consejo Sectorial. Una vez aprobados los proyectos por el Consejo Sectorial, se envían al Consejo Municipal para su aprobación final.

Figura 7: Proceso del Programa "Yo Decido con San Pedro"



Fuente: Elaboración propia con información de Reglamento de Presupuesto Participativo del municipio de San Pedro Garza García, N.L.

4.4 CASO ECATEPEC DE MORELOS, ESTADO DE MÉXICO

El presidente municipal de Ecatepec para la gestión 2006-2009 decidió impulsar una propuesta donde su municipio pudiera contar con un ejercicio democrático y participativo y se propuso devolver a cada comunidad, en obras y acciones públicas, lo aportado en pagos de impuesto predial durante el primer año de gobierno con el programa “Yo cumplo, yo decido”.

El programa de PP se realizó con el fin de: a) Garantizar que las comunidades orientaran y decidieran la aplicación de una parte del presupuesto municipal; b) Reorientar el gasto municipal con base en las necesidades y prioridades de las comunidades; c) Estimular a las comunidades a incrementar la contribución anual del pago de impuestos; y d) Empezar una gestión democrática y participativa.

La experiencia de PP de Ecatepec se planteó como objetivo el generar una transformación en la manera de gobernar, basada en la implantación de mecanismos que garanticen la inclusión, la participación ciudadana, construir ciudadanía, reconocer derechos antes negados y establecer mecanismos de democracia participativa en el municipio.

El proceso se basó en la realización de un ejercicio de democracia participativa mediante el cual cada comunidad establecía sus prioridades para ser incorporadas en el plan operativo del año siguiente.

Para Ramírez García (Ramírez G. , 2011) el proceso de PP se inició con la voluntad y decisión política del alcalde, para convocar a la realización de un proceso que promoviera la construcción de ciudadanía activa y la participación comunitaria efectiva en la orientación de las acciones y recursos públicos municipales vinculados a las contribuciones ciudadanas.

Figura 8: Ciclo del Presupuesto Participativo en Ecatepec, Estado de México



Fuente: Ramírez García (2011)

Para Ramírez García (Ramírez G. , 2011) los principales resultados de ésta experiencia son: a) Permitir mejorar las condiciones de vida de la gente al priorizarse las obras o acciones que hacen falta en las comunidades, además de generar un proceso de comunitario de análisis del territorio donde hay sentido de pertenencia e identidad; b) Se profundizó la perspectiva que permite recorrer la elaboración de planes, asignación de obras y recursos públicos, con base en la voluntad de la ciudadanía; c) Gestión democrática en la aplicación de recursos en obras y acciones priorizadas por la comunidad; d) Intervención directa de la comunidad; e) Cierta recuperación de la credibilidad en el gobierno.

CAPÍTULO 4 CAPITAL SOCIAL

El Capital Social es una teoría relativamente reciente y por consiguiente apenas empiezan a surgir trabajos de investigación o análisis de la misma en México. Por lo anterior, a continuación se presenta el contexto en el que surge ésta teoría.

4.1 CONTEXTO DE LA TEORÍA CAPITAL SOCIAL

Para Fernández (2011), una característica esencial de la democracia moderna es la aparición de una compleja red asociativa que se mantiene unida gracias a un esfuerzo constante a favor de la coordinación y la cooperación. Y agrega que ésta red asociativa es la base de soporte y legitimidad de las instituciones de la democracia representativa. Ésta red asociativa de la que nos habla Fernández Santillán, es la que diversos autores han tratado de explicar como Capital Social.

Para Woolcock y Narayan (2000), el sentido con el que se utiliza el concepto de capital social se remonta a principios del siglo pasado en los escritos de Lyda J. Hanifam, entonces superintendente escolar, al explicar la importancia de la participación comunitaria en el mejoramiento de los establecimientos escolares.

Para Cuellar y Bolívar (2009) las dificultades que se tiene para determinar con precisión el campo del capital social derivan de al menos parcialmente de la manera como fue inicialmente introducido y definido, y de la forma como autores provenientes de distintas tradiciones teórico-disciplinarias lo han interpretado.

El concepto de capital social fue formalmente propuesto a fines de los ochenta del siglo pasado y desde fines de los noventa el término empezó a ser cada vez más usado, hasta el punto que hoy ha alcanzado una aceptación generalizada en los estudios sobre el desarrollo (Cuellar y Bolívar, 2009)

Para Woolcock y Narayan (2000) las investigaciones fundacionales de Coleman (1987, 1988 y 1990) en el campo de la educación y de Putnam (1993 y 1995) sobre la

participación cívica y el comportamiento de las instituciones son la fuente de inspiración de la mayor parte de los estudios actuales y que se concentran en nueve campos fundamentales: familia y comportamiento juvenil; escolarización y educación; vida comunitaria (virtual y cívica); trabajo y organizaciones; democracia y calidad de gobierno; acción colectiva; salud pública y medio ambiente; delincuencia y violencia; y desarrollo económico.

Para Cuellar y Bolívar (2009) Coleman era consciente de que no estaba creando un nuevo terreno, sino tan solo poniendo de relieve un campo conocido por los sociólogos, sólo que estructurándolo con nueva forma y nombre. Reconoce los esfuerzos de otros autores críticos del parsonismo, en particular los de Homans (1961) y Gouldner (1981).

Cuellar y Bolívar (2009) reconocen dos momentos importantes con los que empezó a variar el sentido que los estudiosos habían atribuido al término de capital social después de la trayectoria de Coleman: el primero se asocia con la investigación sobre el desarrollo económico y político de las regiones de Italia, publicado por Robert Putnam y sus asociados en 1993 y el segundo con la Iniciativa de Capital Social del Banco Mundial en la década de los noventa.

Como se mencionó anteriormente, Putnam trasladó el término de capital social del ámbito sociológico en que lo había establecido Coleman al plano del desarrollo político y de la cultura cívica con lo que contribuye a una primera fase de generalización acelerada del tema (Cuellar y Bolívar, 2009).

Para Saíz y Rangel (2008) la noción de capital social aparece como uno de los desarrollos conceptuales más prometedores para explicar las causas del desarrollo o subdesarrollo y proponer alternativas más allá de las inversiones tradicionales en capital físico o humano.

4.2 CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL CAPITAL SOCIAL

Figura 9 Conceptos fundamentales del Capital Social

Autores Fundadores	Definiciones
Pierre Bordieu, 1985	El conjunto de recursos reales o potenciales a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas
James Coleman, 1990	Los recursos socioestructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes entre quienes conforman esa estructura
Robert Putnam, 1993	Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo. El capital social acrecienta los beneficios de la inversión en capital físico y humano
Instituciones internacionales	Definiciones
Banco Mundial, 2000 (Woolcock, 1998, Dasgupta, 1999, Narayan, 1999)	Instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen la interacción de las personas y facilitan el desarrollo económico.
BID 2001 (Kliksberg, 1999)	Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común
PNUD, 2000 (Lechner, 2000)	Relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas), asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo; y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico

Fuente: Arraigada, Irma. Capital Social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza. CEPAL 2003

Para Arraigada (2003), en la actualidad, la discusión teórica, así como sobre las aplicaciones prácticas del concepto de capital social, tiene lugar en un debate mayor donde los conceptos de ciudadanía y de participación juegan un papel central. En este contexto, se entiende por ciudadanía la titularidad de derechos y de participación política, económica, social y cultural.

Según Coleman capital social refiere ciertos “aspectos de las relaciones sociales” que contribuyen recursos intangibles inherentes a ellas y que pueden ser apropiados o usados por los actores en su beneficio. Agrega que el capital social se define por su función. A diferencia de otras formas de capital, el capital social yace en la estructura de relaciones entre actores” (Coleman, 1998). La organización social constituye capital

social facilitando el logro de metas que no podrían haberse obtenido en su ausencia o que podrían haberse logrado a un costo mayor (Coleman, 1990).

Putnam y sus asociados definieron el capital social como aquellos “aspectos de la organización social tales como la confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad” (Putnam et al., 1993).

Para Putnam (1994) el capital social está conformado en parte por el grado de confianza existente entre los actores de una sociedad, así como su nivel de asociatividad.

Fukuyama en su trabajo titulado “Capital social y sociedad civil” (1999) reduce el capital social a normas sociales informales potenciales-actualizables que promueven la cooperación entre dos o más individuos.

Para Boix y Posner (2000), el capital social no es más que la existencia de expectativas de cooperaciones, sostenidas por redes institucionales (asociaciones), en las que cristalizan estas expectativas en pautas de cooperación continuadas. Y, por tanto, esto conduce a una conclusión muy simple: si queremos predecir la capacidad de cooperación social en una comunidad dada, basta con contar el número de asociaciones cívicas horizontales de esta comunidad. Cuanto mayor sea su número, mayor será la capacidad de sus miembros de la comunidad de superar el oportunismo individual y colaborar en beneficio mutuo. Por tanto, la densidad de participación asociativa en una comunidad se halla directamente relacionada con la calidad de su vida política.

Woolcock y Narayan (2000) definen capital social como normas y redes que le permiten a la gente actuar de manera colectiva.

Según el Banco Mundial, hay cuatro formas básicas de capital: el natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; el construido, generado por el ser humano que incluye diversas formas de capital (infraestructura, bienes de

capital, financiero, comercial, etc.); el capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de su población; y el capital social, al cual define como las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad.

Portes (2004) define capital social como capacidades o habilidades de los individuos para obtener recursos a través de redes u otras estructuras sociales, reciprocidad y confianza.

Para Bernardo Kliksberg (2004), el capital social es un reciente hallazgo de las ciencias del desarrollo y ubica al Dr. Robert Putnam como pionero en las investigaciones y estudios ya que en 1994 menciona que el capital social abarca por lo menos cuatro dimensiones: los valores éticos dominantes en una sociedad, su capacidad de asociatividad, el grado de confianza entre sus miembros y la conciencia cívica. Kliksber agrega que entre más capital social, más crecimiento económico a largo plazo, menor criminalidad, más salud pública y más gobernabilidad democrática.

Fernández Santillán (2011) explica que el capital social es una actitud de realización de la persona como individualidad específica; una forma de integración inicial con la solución de problemas colectivos mediante la participación, y una forma de conciencia de lo que es el individuo como ser social.

Por su parte, Toro (2006) distingue dos dimensiones para definir al capital social, una estructural y una cognitiva. Explica que la dimensión estructural se refiere a la cantidad y calidad de las relaciones interpersonales recíprocas y aquellas redes que conforman el tejido social de una comunidad, que van de la más formal a la más informal, de familia, amigos, y vecinos, a organizaciones y redes autónomas de interacción con las autoridades gubernamentales. Y sobre la dimensión cognitiva menciona que está compuesta de normas, reglas y valores sociales como la confianza, la reciprocidad, el civismo, que son compartidos por los miembros de una comunidad y entre ellos y las autoridades gubernamentales.

4.3 CAPITAL SOCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY

Entendiendo que el capital social, como lo menciona Putnam (1994), está conformado en parte por el grado de confianza existente entre los actores de una sociedad, así como su nivel de asociatividad, se presentan a continuación algunos resultados del “Análisis descriptivo de la Encuesta de Cultura Ciudadana. Aplicada en el Área Metropolitana de Monterrey” (2010), realizado por la Universidad Autónoma de Nuevo León a través del Centro de Investigaciones Económicas que ayudan a tener una idea del nivel de capital social con que cuenta el área Metropolitana de Monterrey.

En la pregunta sobre ¿Qué tanta confianza tiene en las siguientes instituciones: muchísima, mucha, poca o ninguna? Se observa que las instituciones en las que un mayor porcentaje de ciudadanos confía (muchísima y mucha) son: el ejército con 50% y la iglesia con 46%; en contraste, en los que menos confía (poca y ninguna), son en los pandilleros con 98% y en los agentes de tránsito con 94%. Así mismo, en la pregunta 39 en la que se cuestionaba a los ciudadanos sobre en cuales grupos de personas que se le mencionarían confiaban, se observa que los ciudadanos confían más en sus parientes (94%), luego en los amigos (87%), los vecinos (80%), y finalmente en los compañeros de estudio o de trabajo (74%).

En el tema sobre la corrupción de los funcionarios públicos y de la ciudadanía, los resultados muestran que es mayor el porcentaje de los ciudadanos que percibe que más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos con un 83% y el 67% considera que más de la mitad de los ciudadanos son corruptos.

En el apartado sobre participación colectiva, el estudio arroja resultados alarmantes ya que la participación de los ciudadanos resultó ser baja, siendo la participación en espacios de gestión y control de políticas públicas la de menor participación con un 3%. En cuanto a la participación en actividades colectivas (marchas o manifestaciones) el 9%; en organización de eventos culturales, recreativos y deportivos un 7%; actividades comunitarias para mejorar la seguridad un 5%; actividades para mejorar o construir

obras comunales y mantener espacios públicos 7%; participación en grupos o partidos políticos 5%; participación en organizaciones voluntarias 6%. Sin embargo, la participación en asociaciones de padres de familia fue el que mayor porcentaje de participación tuvo con el 11% del total de los ciudadanos.

Lo anterior es de suma importancia ya que como menciona Kliksberg (2004), la confianza y nivel de asociatividad son elementos que evidencian la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad. Y agrega que la existencia de altos niveles de asociacionismo indica que es una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden en su interior, es decir, nos muestra el nivel de capital social de una sociedad.

4.4 CAPITAL SOCIAL EN SAN PEDRO GARZA GARCÍA, N.L.

Entendiendo que el capital social, como lo menciona Putnam (1995), está conformado en parte por el grado de confianza existente entre los actores de una sociedad, así como su nivel de asociatividad, se presentan a continuación algunos resultados del análisis descriptivo de la Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada en el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) (2010) por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) a través del Centro de Investigaciones Económicas, información que nos ayuda a tener una idea del nivel de capital social con que cuenta el AMM y en alguna medida el municipio de San Pedro Garza García, N.L.

En la pregunta sobre ¿Qué tanta confianza tiene en las siguientes instituciones: muchísima, mucha, poca o ninguna? Se observó que las instituciones en las que un mayor porcentaje de ciudadanos confía (muchísima y mucha) son: el ejército con 50% y la iglesia con 46%; en contraste, en los que menos confía (poca y ninguna), son en los pandilleros con 98% y en los agentes de tránsito con 94%. Así mismo, en la pregunta 39 en la que se cuestionaba a los ciudadanos sobre en cuales grupos de personas que se le mencionarían confiaban, se observa que los ciudadanos confían más en sus parientes (94%), luego en los amigos (87%), los vecinos (80%), y finalmente en los compañeros de estudio o de trabajo (74%).

En el tema sobre la corrupción de los funcionarios públicos y de la ciudadanía, los resultados del mismo análisis muestran que es mayor el porcentaje de los ciudadanos que percibe que más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos con un 83% y el 67% considera que más de la mitad de los ciudadanos son corruptos.

En el apartado sobre participación colectiva, el estudio arrojó resultados alarmantes ya que la participación de los ciudadanos resultó ser baja, siendo la participación en espacios de gestión y control de políticas públicas la de menor participación con un 3%. En cuanto a la participación en actividades colectivas (marchas o manifestaciones) el 9%; en organización de eventos culturales, recreativos y deportivos un 7%; actividades

comunitarias para mejorar la seguridad un 5%; actividades para mejorar o construir obras comunales y mantener espacios públicos 7%; participación en grupos o partidos políticos 5%; participación en organizaciones voluntarias 6%. Sin embargo, la participación en asociaciones de padres de familia fue el que mayor porcentaje de participación tuvo con el 11% del total de los ciudadanos.

Lo anterior es de suma importancia ya que como menciona Kliksberg (2004), la confianza y nivel de asociatividad son elementos que evidencian la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad. Y agrega que la existencia de altos niveles de asociacionismo indica que es una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden en su interior, es decir, nos muestra el nivel de capital social de una sociedad.

Retomando lo que mencionan Boix y Posner (2000) se ha investigado el número de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que existen en el Estado de Nuevo León y en especial en el municipio de SPGG para conocer su nivel de capital social.

La tabla 1 sobre OSC muestra que en el Estado de Nuevo León existen registradas oficialmente 697 OSC, de las cuales el 85% residen en el AMM. El municipio de SPGG es la segunda ciudad con más número de OSC con un 10%, pero si se considera que SPGG tiene solo 122,659 habitantes, es decir, el 3% del total de los habitantes del Estado, se indica que en el municipio de SPGG existe un mayor número de OSC por número de habitantes lo que en cierta medida revela su nivel de capital social y nos indica que tiene un mayor nivel de asociatividad que en el resto de los municipios del Estado de Nuevo León.

Figura 10: Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Nuevo León

Municipio	Organizaciones de la Sociedad Civil	Porcentaje del total de OSC	Total de Habitantes	Porcentaje de total de habitantes	OSC por número de habitantes
Monterrey	390	56	1,135,550	24	2912
San Pedro Garza García	69	10	122,659	3	1778
Guadalupe	58	8	678,006	15	11690
San Nicolas	25	4	443,273	10	17731
Santa Catarina	21	3	268,955	6	12807
Apodaca	10	1	523,370	11	52337
Escobedo	10	1	357,937	8	35794
Juárez	8	1	256,970	6	32121
Total Área Metropolitana de Monterrey	591	85	3,786,720	81	6407
Total Estado de N.L.	697	100	4,653,458	100	6676

Elaboración propia con información de INEGI y de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León

Según información del propio municipio de San Pedro Garza García, N.L., de las 240 colonias que existen en el municipio, 187 están organizadas y reconocidas oficialmente por la Secretaría de Participación y Atención Ciudadana como Juntas de Vecinos, es decir, el 78% de las colonias del municipio se asocian y organizan para atender intereses comunes.

CAPÍTULO 5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la Cámara de Diputados hay antecedentes de reformas presentadas tanto por diputados federales como por parte del Presidente Felipe Calderón para que se realice una reforma política que permita la inclusión de los ciudadanos de una manera más directa en las decisiones trascendentales para el país y para que de alguna manera se consiga un empoderamiento ciudadano. En este sentido el Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados LX Legislatura realizó y presentó el estudio Democracia Directa: Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular donde consideraban que para la verdadera existencia de una democracia como tal, deben existir una serie de factores esenciales, y tanto sociedad como gobierno deben de contar con las siguientes condiciones mínimas: que la sociedad sea libre, que no se encuentre oprimida por un poder político, que no se encuentre dominada por una oligarquía cerrada y por último que el gobierno exista para el pueblo y no a la inversa. En éste mismo estudio definen la democracia directa como una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, y a su vez se define la democracia indirecta o representativa: "Es la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan". (p. 4). Además, tradicionalmente se asocia el concepto de democracia directa con otros como participación, participación política, plebiscito, referéndum e iniciativa popular (p. 3).

En años recientes, la Cámara de Diputados ha contemplado la posibilidad de implementar un mayor grado de participación de la sociedad en su conjunto, de la ciudadanía, en los temas de interés nacional, a través de reformas al Marco Constitucional y legal ya que consideran que de este modo, la población en su mayoría, no seguiría delegando en su totalidad las funciones de decisión al gobierno e irá asumiendo, en cierto grado, la responsabilidad y el derecho de involucrarse en las tareas ya sean de carácter político, jurídico o económico, que puedan beneficiar o perjudicar al país. Para ello, se evalúa la posibilidad de introducir mecanismos de democracia directa en el sistema mexicano, tales como referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Así mismo, en la actualidad, la mayoría de los Estados de la República, a excepción de Campeche, Nayarit, Quintana Roo, Tamaulipas y lamentablemente Nuevo León, contemplan en sus Constituciones mecanismos de democracia directa que permiten la participación de los ciudadanos. Sin embargo, hay que señalar que es prácticamente imposible que se pueda ejercer ese derecho, y para muestra podemos mencionar el caso del Estado de México en el que su Constitución contempla la figura del referéndum, pero, para que pueda llevarse a cabo, hay que cumplir con una serie de requisitos como el de que se presente la solicitud firmada por una cuarta parte del padrón electoral (más de 2, 000,000 de firmas) lo que hace prácticamente imposible ejercer ese derecho.

Ahora bien, en la actualidad es común escuchar la importancia de que los ciudadanos participen en los temas que atañen a su comunidad, pero realmente son pocas las personas que podrían explicar en qué consiste realmente la participación ciudadana, además que relativamente son pocos los estudios que se han realizado para aportar la teoría suficiente que permita entenderla y conocer los factores que la facilitan, promueven o limitan.

Una definición que ayuda a comprender la participación ciudadana es la de capacidad real de la ciudadanía para tomar decisiones sobre las materias que trascienden el ámbito de lo privado y que necesariamente se sitúan en la esfera del común y lo público, que presenta Llamas (2004). Otra definición que permite adentrarnos en el concepto es la que incluye en su trabajo Aranguren (2005) en el que señala que la participación ciudadana en un sentido amplio como el modo en que las personas de una comunidad toman parte en los asuntos públicos, porque de algún modo se ven afectados e implicados y en un sentido restringido como el modo en que los ciudadanos toman parte en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, más allá de las formas de participación vinculadas a los procesos electorales. De estas dos consideraciones se desprende una consecuencia no menos importante: la

participación ciudadana se desarrolla tanto en espacios globales e internacionales como en los espacios locales del barrio, pueblo o comarca.

Para el Dr. Goldrank (Goldfrank, Catedrático e investigador de la Universidad de Seaton Hall, N.J., 2013) la participación ciudadana puede venir de muchísimas formas y es la participación en actividades, eventos decisiones principalmente que tienen que ver con la cosa pública y puede ser relacionado con políticas públicas con presupuesto de los gobiernos federales, estatales, locales pero también la participación ciudadana tiene que ver con participación en organizaciones sociales ósea en muchas, muchas maneras de participar. Agrega que podemos apreciar ésta participación en de forma clásica en el voto, pero también en los referendos, las campañas electorales y en el PP.

Podemos mencionar que cuanto más globales son los espacios de participación, más claramente se trata de una iniciativa de la sociedad civil organizada, con fuertes dosis de movimiento social político, con pretensiones de formular alternativas económicas y políticas. Ejemplo las ONG que adquieren una fuerte presencia de Lobby político, como es el caso de Greenpeace o Amnistía Internacional. Cuantos más locales son los espacios de participación, más difusas quedan las fronteras de la iniciativa en el impulso participativo, más apoyo institucional recibe desde determinadas Administraciones Públicas y más se engloba esa participación en el mismo diseño de las políticas públicas desde la coordinación entre las asociaciones locales, servidores públicos locales y dirigentes de las administraciones públicas correspondientes. (Aranguren, 2005)

Normalmente, cuando se habla de participación ciudadana se tiende a circunscribirla al estrecho ámbito del ejercicio del sufragio y al cumplimiento de un conjunto de obligaciones que constituyen el marco de referencia más general de las relaciones entre individuo y sistema político. (Constantino, 2000) En los últimos años se ha observado una tendencia creciente a reivindicar la participación de los individuos en la cosa pública. La búsqueda de mecanismos normativos que regulen la participación

ciudadana en la toma de decisiones ha cristalizado en los debates sobre la llamada “democracia participativa” y la “democracia directa” (Bobbio, 1986)

Quizá uno de los ámbitos donde se puede plasmar esta democracia participativa es en la elaboración de los presupuestos. Al respecto, Montecinos (2006) menciona que la participación ciudadana –entendida como el proceso de incidencia de ciudadanos en las decisiones públicas municipales, que puede ir desde la definición de proyectos hasta la fiscalización de la gestión de esos proyectos– en los presupuestos participativos es un proceso que se detona por aspectos esencialmente locales y endógenos y no dependen exclusivamente de factores institucionales como. Por ejemplo, mayores atribuciones políticas, fiscales y administrativas hacia los municipios.

Colina y Hoffman (2009) consideran que en la medida que la comunidad local pueda decidir el porcentaje del presupuesto anual destinado a inversión, el proceso se torna más democrático, por lo que se debe establecer que a mayor grado de incidencia ciudadana sobre el porcentaje de inversión del área local, más democrática es la administración y por tanto más se profundiza o fortalece la democracia.

En este sentido, Buenrostro (2004) menciona que la democracia contemporánea plantea retos encaminados a la implementación de mecanismos que permitan la expansión y consolidación de la ciudadanía más allá de los ámbitos institucionales tradicionales.

Para el Banco Mundial la participación promueve la integración, la rendición de cuentas y el empoderamiento, por lo que la ha integrado en la preparación de proyectos y programas que apoya. Así mismo, en el contexto del Financiamiento de Políticas para el Desarrollo, el Banco alienta a los países prestatarios a incrementar la transparencia y la participación de las partes interesadas en las reformas de políticas críticas.

5.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, N.L

El Municipio de San Pedro Garza García ofrece un conjunto de instrumentos y mecanismos de participación ciudadana contenidos dentro de un marco jurídico institucional, específicamente en el Reglamento de Participación y Atención Ciudadana del Municipio de San Pedro Garza García, N.L., los cuales se presentan en la figura 10 y se describe brevemente su base de participación, así como su estado actual.

Figura 11 Mecanismos de participación ciudadana contenidos en el Reglamento de Participación y Atención Ciudadana

Mecanismo	Base de la Participación	Estado actual
Del Presupuesto Participativo	Participación asociativa a través de las Juntas de Vecinos, pero voto individual en la Asamblea de Vecinos	En funcionamiento con Reglas de operación
De las Juntas de Vecinos	Asociativa	En funcionamiento con representación en Mesa Directiva
De los Consejos Consultivos Ciudadanos	Asociativa	En funcionamiento en cada una de las Secretarías del Municipio
De los Jueces Auxiliares Municipales	Personal	En funcionamiento en cada uno de los sectores en que ha sido dividido el municipio
De las Organizaciones de la Sociedad Civil	Asociativa	En funcionamiento
De las Iniciativas Ciudadanas	Personal o grupal	En funcionamiento pero hasta el momento no se ha presentado ninguna
De las Consultas Ciudadanas	Personal	En funcionamiento. Por lo general se difunden entre los integrantes de Mesas Directivas, Consejos Consultivos y Jueces Auxiliares. Su resultado tiene únicamente carácter de recomendación.

Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento de Participación y Atención Ciudadana del Municipio de San Pedro Garza García, N.L.

Figura 11 Mecanismos de participación ciudadana contenidos en el Reglamento de Participación y Atención Ciudadana (Continuación)

Mecanismo	Base de la Participación	Estado actual
Del Referéndum Municipal	Personal	En funcionamiento pero hasta el momento no se ha realizado ninguno
Del Plebiscito Municipal	Personal	En funcionamiento pero hasta el momento no se ha realizado ninguno
De la Comisión Municipal de los Derechos del Ciudadano	Asociativa	En funcionamiento, pero hasta el momento no se ha resuelto algún caso recibido.
De las Peticiones Ciudadanas	Personal	En funcionamiento y pueden hacerse de manera verbal, por escrito o por medios electrónicos
De las Audiencias Ciudadanas	Mixtas	En funcionamiento y pueden ser públicas o privadas

Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento de Participación y Atención Ciudadana del Municipio de San Pedro Garza García, N.L.

Adicionalmente a lo anterior, podemos agregar que según información contenida en el PMD, de las cerca de 240 colonias registradas en el municipio, 187 están organizadas y cuentan con Mesa Directiva formalmente reconocidas por la autoridad municipal.

CAPÍTULO 6 COMPROBACIÓN CUALITATIVA MEDIANTE ENTREVISTA A EXPERTOS

6.1 ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD

En su artículo *Implicaciones conceptuales y metodológicas en la aplicación de la entrevista en profundidad*, las autoras Varguillas y Ribot (2007), definen la entrevista en profundidad como una técnica para recopilar información sobre conocimientos, creencias, rituales, de una persona o sobre la vida de una sociedad, su cultura. Consiste en solicitar información sobre un tema determinado y se caracteriza por una conversación personal larga, no estructurada, en la que se persigue que el entrevistado exprese de forma libre sus opiniones, actitudes o preferencias sobre el tema de objeto de estudio. También mencionan que en el desarrollo de la entrevista en profundidad y dependiendo de la necesidad del investigador se utilizan preguntas descriptivas, estructurales y de contraste. Así mismo, citan a Patton (1980) para presentar otra tipología de preguntas, las cuales son: demográficas o biográficas, sensoriales, de experiencia, sobre sentimientos y de opinión de valor.

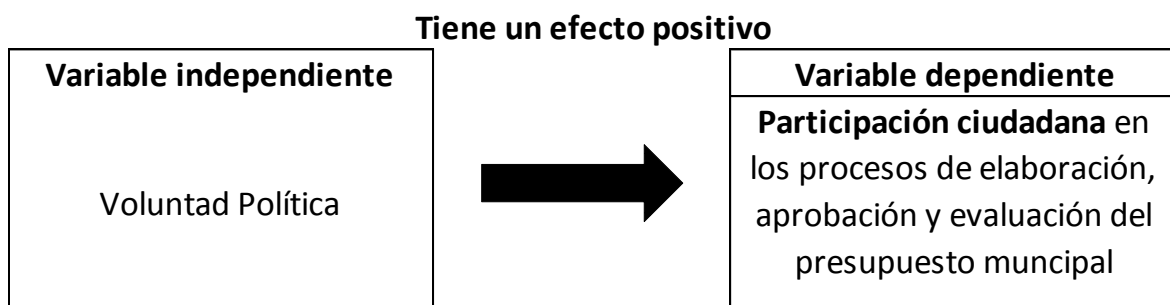
En éste mismo artículo, las investigadoras citan a Spraley (1979) para presentar las etapas que pueden verse en el proceso de desarrollo de una entrevista a profundidad, las cuales son: aprehensión, exploración, cooperación y participación. Así mismo, presenta un conjunto de elementos que ayudan a conseguir ese clima de naturalidad y libre expresión: no emitir juicios sobre el entrevistado, permitir que la gente hable, realizar comprobaciones cruzadas, prestar atención y ser sensible.

Las ventajas que presenta la entrevista en profundidad son: contexto de interacción directo y personalizado, flexible y espontáneo; menor error por falta de respuesta; busca conocer motivaciones profundas y se obtienen respuestas libres, afectivas y comprometidas, no hay presión de grupo.

Así mismo las desventajas que podemos encontrar son: Alto costo por el tiempo empleado en la entrevista; posibilidad de distorsión de la respuesta por la presencia del entrevistador; falta de observación; codificación de los datos cualitativos en datos numéricos; se obtienen muestras pequeñas y no proporciona información de grupo.

6.2 VARIABLES

Figura 12 Variables estudio cualitativo



Fuente: Elaboración propia

6.3 MUESTRA

Las entrevistas en profundidad se realizaron al Lic. Roberto Ugo Ruiz Cortez, Presidente Municipal del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León durante la administración 2012-2015. Así mismo, se realizaron entrevistas en profundidad realizadas a los expertos Dr. Benjamin Goldfrank catedrático de la Universidad de Seton N.J. y a Rodrigo de Sousa, funcionario de la ciudad de Porto Alegre, Brasil.

Se realizó una prueba piloto con el instrumento de investigación que se utilizó en las entrevistas en profundidad, al C. Salvador Flores (†) quien trabajó en la implementación de los programas de PP en los municipios de Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León. Lo anterior por dos motivos, primero, utilizar el instrumento para verificar su pertinencia y utilidad, y segundo, obtener información de primera mano sobre la experiencia de los casos de Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León, en la implementación de un programa de PP.

Además, dado que el tema de los presupuestos participativos empieza a ser estudiado en México y en el Estado de Nuevo León, se organizó la realización de un Congreso Internacional en conjunto con el Gobierno Municipal de San Pedro Garza García, N.L., la Universidad de Monterrey y la Universidad Autónoma de Nuevo León. En éste congreso realizado el 31 de enero y 1 de febrero de 2013 se contó con la participación del Dr. Benjamin Goldfrank, pionero en los estudios de PP en América Latina, con lo que además de enriquecer este trabajo con los aportes de su conferencia, se realizó una entrevista a profundidad por considerarlo experto en el tema.

6.4 INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

Para la entrevista a profundidad con el Alcalde de San Pedro Garza García, Nuevo León, se tomaron en cuenta las siguientes preguntas guía contenidas en el instrumento utilizado y presentado en la figura 12 con el fin de obtener la mayor información de utilidad para nuestra tesis.

Figura 13: Instrumento para entrevista en profundidad

Pregunta de investigación 3: ¿Qué relación existe entre la voluntad política de las autoridades municipales con la participación ciudadana en la elaboración, aprobación y evaluación del presupuesto municipal?

Hipótesis: A mayor voluntad política, mayor participación ciudadana en la elaboración del presupuesto

Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.		
	Preguntas	Palabras asociadas
1	¿Cuáles son los principales ámbitos en los cuales los Alcaldes inciden en la integración del Presupuesto Municipal?	Programas Proponer a tesorero Políticas públicas
2	¿En que forma ustedes captan o la ciudadanía participa en la integración del Presupuesto Municipal?	buzon del alcalde consultas ciudadanas encuestas visitas a colonias
3	¿Cómo pueden los Alcaldes abrir más espacios de participación ciudadana para conformar el presupuesto de acuerdo a las necesidades de la población?	presupuesto participativo redes sociales/internet miercoles ciudadano
4	¿En que se basan para la integración del Presupuesto Municipal?	buzones consultas ciudadanas
5	¿Cómo detectan las necesidades de la comunidad?	programas necesidades de los ciudadanos presupuesto anterior buzones escuchando encuestas recorriendo las colonias visitas a colonias

Fuente: Elaboración propia

Figura 13: Instrumento para entrevista en profundidad (Continuación)

6	¿Cómo participa la ciudadanía en la integración del Presupuesto Municipal?	con propuestas	
		mencionando sus necesidades	
		pagando predial	
7	¿Cuáles son las etapas más importantes de la integración del Presupuesto Municipal y cómo podría aumentarse el interés y la participación de los ciudadanos en dichas etapas?	elaboración del presupuesto	
		recolección de propuestas o necesidades	
8	¿En que forma se puede promover el interés y la participación ciudadana en lo que se refiere al proceso y la determinación del Presupuesto Municipal?	escuchando	dando resultados
		presupuesto participativo	tomando en cuenta a los
		canales de comunicación	ciudadanos
9	Supongamos que necesariamente se tiene que aprobar el presupuesto municipal mediante un plebiscito ¿Cómo se aseguraría de que la ciudadanía lo aprobara? Y ¿por qué?	incluyendo sus necesidades	
		visitando a los ciudadanos	
10	¿Qué entiende por participación ciudadana?		
11	¿En su gobierno, qué importancia tiene la participación ciudadana? Y ¿Por qué?	mucho	
		poca	
		ninguna	
12	¿Qué canales de comunicación considera más efectivos para informar a la comunidad?	Periódico	recorriendo las colonias
		TV	
		redes sociales/internet	
13	¿Qué importancia tienen los ciudadanos en la integración del presupuesto?	Juntas de vecinos	
		Mucha	
		Poca	
14	En el contexto del área metropolitana de Monterrey ¿Cuáles son los factores que explican el que un ciudadano decide participar?	Ninguna	
		necesidades	hartazgo
		Falta de resultados	
15	¿Cuál es la principal causa por la que la gente decide participar en cuestiones que atañen a su comunidad?	educación cívica	
		problemas en su colonia	
		necesidades	hartazgo
16	¿Cuáles son los factores que explican que un ciudadano decida no participar en convocarías realizadas por el gobierno municipal?	Falta de resultados	
		educación cívica	
		problemas en su colonia	
17	¿Por qué cree que la gente no participe en cuestiones tan importantes como la integración del Presupuesto Municipal?	Hartazgo	no le interesa
		la autoridad no lo escucha	no tiene caso
		falta de educación cívica	
18	¿Cómo describiría a un ciudadano participativo?	falta de conciencia cívica	
		No lo conocen	
		no saben	
19	¿Cómo describiría a un ciudadano que no le interesa participar en cuestiones que atañen a su comunidad?	no les interesa	
		no ven beneficio	
		responsable	reporta necesidades a la
		enterado	autoridad
		exigente	
		egoista	prefiere otras cosas
		flojo	ve tv
		falta de conciencia cívica	
		no le interesan los problemas	

Fuente: Elaboración propia

Figura 13: Instrumento para entrevista en profundidad (Continuación)

20	¿Cómo describiría a un gobierno municipal incluyente y que fomenta la participación ciudadana?	Con programas de participación presupuesto participativo	Toma en cuenta a sus ciudadanos
		Escucha	
21	¿Qué puede hacer que cambie la decisión de participar o no en la integración del presupuesto municipal?	Dar resultados	Evaluaciones retrospectivas, presentes y prospectivas
		Tomar en cuenta sus propuestas	resolver sus problemas o necesidades
22	¿Cuáles son las características que debe tener un gobierno municipal incluyente y que toma en cuenta a sus ciudadanos para la toma de decisiones?	Honestidad	
		Democracia	
		Empatía	
		Transparencia	
23	Dentro de su administración ¿Qué dependencia es o sería la encargada de fomentar la participación ciudadana?	Congruencia	
		Secretaría de Participación Ciudadana	Secretaría del Ayuntamiento
		Dirección de Participación Ciudadana	Secretaría de Desarrollo Social
		Coordinación	Jefatura
24	¿Cuál es el principal instrumento que una administración municipal debe tener para que los ciudadanos participen?	buzones	
		miércoles ciudadano	
		programas de atención	
25	¿Qué dependencia debe administrar el padrón de presidentes de colonia y juntas de vecinos?		
		Secretaría de Participación Ciudadana	Secretaría del Ayuntamiento
		Dirección de Participación Ciudadana	Secretaría de Desarrollo Social
		Coordinación	Jefatura
26	¿En qué afecta a su administración la falta de participación ciudadana?	Legitimidad	No se detectan necesidades reales
		Credibilidad	En nada
		Confianza	En mucho
27	¿En qué afecta a su administración la participación ciudadana?	En nada	Se cambian programas
		En mucho	
		No se ponen de acuerdo	
		Atrazo en toma de decisiones	
28	¿Cuál sería el beneficio para su administración de que los ciudadanos participen en la integración del presupuesto participativo?	Confianza	
		Se atienden necesidades reales	
		Se priorizan necesidades	
29	¿Cuál sería el beneficio para el área metropolitana de Monterrey si todos los gobiernos de los municipios que la integran fomentan y facilitan la participación ciudadana?		
		Credibilidad	Desarrollo comunitario
		Confianza	Desarrollo Social
		Crecimiento	Justicia
		Esperanza	Seguridad

Fuente: Elaboración propia

6.5 RESULTADOS

En este apartado se recogen las principales aportaciones obtenidas de la investigación cualitativa con la herramienta entrevista en profundidad realizada al Presidente Municipal del Municipio de San Pedro Garza García, N.L., con respecto a la variable voluntad política. Para la obtención de resultados se utilizó el programa NVIVO 10, considerado una de las mejores herramientas para el análisis de datos cualitativos.

6.5.1 FRECUENCIA DE PALABRAS

A continuación se presenta una imagen obtenida con el programa NVIVO 10 que muestra las palabras más recurrentes durante la entrevista en profundidad con el Presidente Municipal de San Pedro Garza García, N.L.

Figura 14: Frecuencia de Palabras



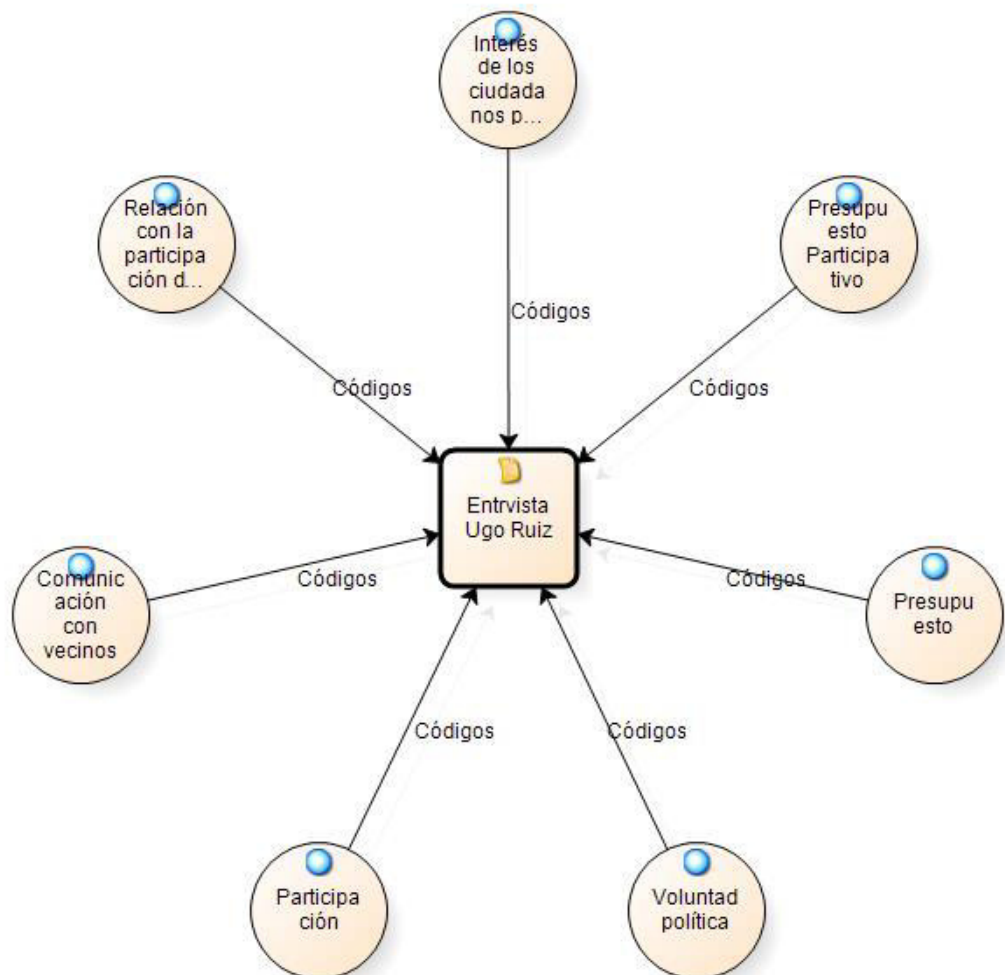
Fuente: Elaboración propia

6.5.2 CÓDIGOS

Para el análisis de los datos obtenidos en la entrevista en profundidad se definieron siete códigos con los cuales se ubicaron 54 referencias resaltando las relacionadas con el nodo voluntad política con 22 referencias directas.

Los siete códigos o nodos que se definieron para ubicar las referencias son voluntad política, relación con la participación de los ciudadanos, PP, presupuesto o recursos municipales, participación, interés de los ciudadanos por el presupuesto y comunicación con vecinos o ciudadanos.

Figura 15 Códigos entrevista en profundidad



Fuente: Elaboración propia

En la siguiente figura se muestran las relaciones entre los códigos definidos durante el análisis de los datos, así como la cantidad de referencias realizadas.

Figura 16 Códigos y referencias

Código o nodo	Referencias
Voluntad Política	22
Participación	8
Relación con la participación de los ciudadanos	7
Presupuesto o recursos municipales	6
Presupuesto Participativo	5
Comunicación con vecinos o ciudadanos	5
Interés de los ciudadanos por el presupuesto	1

Como se puede observar en la figura 12, el código voluntad política es el que tiene mayor número de referencias (22) realizadas sobre las respuestas y discurso del Presidente Municipal de San Pedro, Garza García, N.L.

Muy abajo del código voluntad política se encuentran los de participación, relación con la participación de los ciudadanos (lo que hace que participen o no participen los ciudadanos), presupuesto o recurso municipal, PP y comunicación con vecinos o ciudadanos con 8, 7, 6, 5 y 5 referencias respectivamente.

6.6 ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

En este apartado se muestra el análisis y discusión de los principales resultados obtenidos en la entrevista en profundidad realizada al Presidente Municipal de San Pedro Garza García, N.L.

6.6.1 REFERENCIAS

Durante el análisis de la entrevista en profundidad se realizaron 22 referencias codificadas con relación al factor voluntad política, lo cual representa una cobertura del 19.02% del total del texto.

Entre las principales referencias que denotan una voluntad política para propiciar y fortalecer la participación de los ciudadanos se encuentran las siguientes:

Referencia 1 - Cobertura 1.12%

Para la administración es muy gratificante saber que hay un grupo de vecinos organizados que bajan información y que traen propuestas que muchas de ellas las consultan con el resto de los vecinos o colonias.

Referencia 2 - Cobertura 1.09%

...Ya que tenemos esa característica que nos distingue del resto de los municipios del país (porcentaje elevado de colonias organizadas con Junta de Vecinos), pues aprovecharla y ese aprovechamiento es precisamente a través de programas como el presupuesto participativo.

De las referencias 1 y 2 se distingue que el presidente municipal ve con buenos ojos el que los ciudadanos se organicen y comuniquen con sus vecinos y el interés de aprovechar esa participación a través de mecanismos de democracia directa como el PP.

Referencia 3 - Cobertura 0.89%

...En muchos casos damos la posibilidad a los vecinos que sean ellos los que contraten y supervisen las obras que eso también es una forma de empoderar al ciudadano.

De la referencia anterior podemos destacar el interés por empoderar a los ciudadanos al permitirles participar en ámbitos donde normalmente (y por ley) les corresponde a los funcionarios tomar las decisiones.

Referencia 5 - Cobertura 0.78%

Fuimos a su colonia y nos trajimos un compromiso para incorporar en el presupuesto del próximo año una mejora que no teníamos en mente realizar

En la referencia 5, el Presidente Municipal explicaba la importancia de la comunicación entre sociedad y gobierno, así como la apertura de su administración para incorporar en el presupuesto municipal una solución específica a sus demandas.

Referencia 8 - Cobertura 0.71%

Sí, claro. Nos sirve mucho porque es la visión de la comunidad el poder saber si estamos o no haciendo esos eh... tiros de precisión

Referencia 9 - Cobertura 0.85%

Sí, yo creo que es fundamental, luego tenemos casos en los que se construyen cosas que no tienen aceptación popular y nos provoca luego cosas más fuertes.

A la pregunta expresa sobre si consideraba importante la participación de los ciudadanos en la integración de los presupuestos municipales, el Presidente Municipal respondió con énfasis que sí, y precisó como se muestra en las referencias 8 y 9, que les sirve de mucho para precisar las obras y acciones que se necesitan y acepta la comunidad

Referencia 12 - Cobertura 1.00%

Una administración que maneja responsablemente los recursos, que apertura las puertas de la administración para que cualquiera que se quiera asomar se asome y que no se le esconda nada.

Referencia 13 - Cobertura 0.83%

...Una administración que vaya y recorra las colonias buscando los problemas, buscando donde están las broncas. Que no se espere a que los problemas lleguen

El Alcalde muestra voluntad política para tener una administración abierta a los ciudadanos, lo cual se refleja en las referencias 12 y 13 cuando respondía la pregunta expresa sobre las características de un gobierno que fomenta la participación de sus ciudadanos.

Referencia 14 - Cobertura 1.03%

A través de la Secretaría de Participación Ciudadana y bueno, con la tesorería porque un porcentaje del 2.5% del presupuesto del municipio se va a estos fondos de presupuesto participativo.

Referencia 17 - Cobertura 0.29%

Son figuras que funcionan para articular a la sociedad

Referencia 18 - Cobertura 0.86%

El asunto es que si ya tienes a una sociedad articulada, ¿Por qué no la empoderas de esa manera? Que decidan ellos cual es la obra que quieren para su colonia.

Las referencias 14, 17 y 18 muestran claramente la voluntad política del Alcalde no solo de permitir la participación de los ciudadanos, sino de fomentarla a través de herramientas concretas y con presupuesto municipal, ya que en su gobierno se crea un despacho encargado particularmente de la participación y atención de los ciudadanos, a través de la Secretaría de Vinculación y Atención Ciudadana.

Referencia 20 - Cobertura 0.46%

No le entienden o no quieren que el ojo del vecino este puesto en la administración.

Referencia 21 - Cobertura 0.87%

Si conviene o no conviene, para los municipios que quieren hacer las cosas bien les conviene, aquellos que quieran tener al vecino lejos, pues no les conviene.

Referencia 22 - Cobertura 1.32%

Creo es una herramienta que funciona, que articula a la comunidad y permite que haya un equilibrio y una serie de sinergias que a la postre lo que viene a generar es que la comunidad sea altamente participativa y que es lo que el país necesita.

Al preguntarle su opinión respecto a que la mayoría de los alcaldes no utiliza herramientas de democracia participativa como el PP, el Alcalde fue claro en suponer que no quieren o no les interesa que los ciudadanos se involucren y conozcan lo que hace su administración municipal (referencias 20 y 21), hecho que contrasta con su gobierno ya que desde su campaña política se comprometió en reactivar en el municipio dicha herramienta argumentando que es de beneficio al generar una comunidad participativa, como se muestra en la referencia 22.

Otro dato importante que permite confirmar la voluntad política del actual presidente municipal es el que encontramos en su mensaje dentro del Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015, específicamente en el apartado donde menciona lo siguiente:

Hoy las ciudades modernas y avanzadas se construyen a partir del consenso y opinión de todos sus residentes. Ciudades que se pensaron, planearon e imaginaron con una visión de futuro y que han ido adaptando su crecimiento de acuerdo a los retos que les ha tocado enfrentar de manera incluyente.

Por eso este Plan Municipal de Desarrollo es el producto del trabajo de ciudadanos, regidores y funcionarios que con sus aportaciones, comentarios y sugerencias enriquecieron y dieron forma a un proyecto de Ciudad con el que planeamos poner a San Pedro Garza García a la Vanguardia de políticas públicas eficaces y eficientes en beneficio de sus ciudadanos.

CAPITULO 7 COMPROBACIÓN CUALITATIVA

7.1 ALCANCES

El estudio tiene un alcance exploratorio y explicativo ya que se pretende conocer un problema poco estudiado en nuestro país y a la vez explicar la relación entre el nivel capital social con el nivel o grado de participación de los ciudadanos en la elaboración y aprobación del presupuesto municipal.

Nos enfocaremos en el caso de San Pedro Garza García, N.L. por tratarse del único municipio del estado de Nuevo León que tiene en marcha un programa de PP.

7.2 VARIABLES

Figura 17: Tabla de variables



Fuente: Elaboración propia

7.3 MÉTODO

Para determinar la relación entre capital social y la participación de los ciudadanos en el PP del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, se realizó una investigación documental y se utilizó el método cualitativo seleccionando el grupo focal como instrumento de recolección de datos.

Se utilizó como instrumento una guía de preguntas que realizó el moderador de los grupos focales, para lo cual se tomaron en cuenta recomendaciones de expertos para el apropiado desarrollo del mismo. El instrumento busca responder nuestras preguntas de investigación ¿Qué relación existe entre el nivel de capital social y la participación de los ciudadanos en los programas de PP en el municipio de San Pedro Garza García? ¿Cuál es el nivel de capital social del municipio de San Pedro Garza García, N.L.? Y ¿Qué factores determinan la participación ciudadana en el municipio de San Pedro Garza García, N.L.?

Así mismo, con los grupos focales se buscó obtener información sobre los factores que inciden en el nivel de capital social de una comunidad: confianza, solidaridad, participación, confianza en autoridades, influencia sobre autoridades, sociedad civil y cohesión o cooperación.

7.4 POBLACIÓN

El presente estudio ha tomado como unidad de estudio a los presidentes de colonia del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León. Según información oficial el Municipio de San Pedro Garza García cuenta con 181 presidentes de colonia.

7.5 MUESTRA

En los grupos focales participaron 20 presidentes de colonia del municipio de San Pedro Garza García, los cuales se convocaron con apoyo de la Dirección de Participación Ciudadana del municipio de San Pedro Garza García, la cual, protegiendo los datos personales de los participantes, realizó un muestreo inducido garantizando que estuvieran representados los seis sectores en que se divide el municipio para la operación del programa de PP.

7.6 INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

Para la realización de los grupos focales se utilizó un instrumento con preguntas guía con la intención de obtener información relacionada con factores que ayudan a medir el capital social de una comunidad, así como la percepción de democracia participativa que tienen los presidentes de colonia del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.

Figura 18: Preguntas guía para grupos focales

Grupo Focal
Investigación sobre Capital Social en Municipio de San Pedro GG

1	En relación con las personas que habitan en su colonia:
1.1	¿Confían ustedes en las personas que habitan en su colonia?
1.2	¿Qué tan solidarias son las personas que habitan en su colonia?
1.3	¿A sus vecinos les interesan los temas relacionados con su colonia?
1.4	¿Qué tanto participan las personas que habitan en su colonia?
1.5	¿En qué consiste la participación de sus vecinos?
1.6	¿Asisten los habitantes de su colonia a las asambleas vecinales?
1.7	¿Cuánto tiempo invierten sus vecinos a temas de la colonia?
2	En relación con las autoridades municipales
2.1	¿Confían en las autoridades municipales?
2.2	¿Qué tan solidarias son las autoridades de su municipio?
2.3	¿Qué tanta influencia consideran que tienen sobre sus autoridades municipales?
3	En relación con integrantes de su Mesa Directiva o Junta de Vecinos
3.1	¿Confían ustedes en las personas que integran su Mesa Directiva o Junta de Vecinos?
3.2	¿Qué tan solidarios son los integrantes de su Junta de Vecinos/M.D.?
3.3	¿Qué tan participativos son los integrantes de su Mesa Directiva o Junta de Vecinos?
4	En lo personal...
4.1	¿Participan en algún grupo de la sociedad civil?
4.2	¿Confían en otros presidentes de colonia o Juntas de Vecinos?
4.3	¿Qué tan dispuesto estaría en ceder recursos/PP a otra colonia?

Fuente: Elaboración propia

7.7 RESULTADOS INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

En este apartado se recogen las principales aportaciones obtenidas de la investigación cualitativa por grupo focal con respecto a cada uno de los factores clave que inciden en el modelo conceptual de capital social del que partimos en este estudio.

7.7.1 CONFIANZA

En general, los participantes consideran que la confianza es un valor muy positivo para el desarrollo de su comunidad y que la gran mayoría de sus vecinos confían en ellos como presidentes de colonia o junta de vecinos.

Tabla 2 Factor Confianza

Confianza
Valor muy positivo
Sus vecinos confían en ellos
A pesar de tener la confianza de sus vecinos encuentran poca participación
Sus vecinos participan cuando hay un problema que les afecta directamente
Cuando hay problemas, los vecinos exigen acción de parte de sus presidentes de colonia

Fuente: Elaboración propia

7.7.2 SOLIDARIDAD

Los participantes consideran que sus vecinos se solidarizan con la Junta de Vecinos cuando hay un problema que les afecta directamente a ellos. En general la mayoría contribuye con las aportaciones voluntarias para el mantenimiento de áreas verdes y/o seguridad privada.

En este mismo factor, sobresale un comentario en el que uno de los participantes menciona que su colonia la cual se fundó hace más de 40 años gozaba de una solidaridad importante, pero conforme las posibilidades económicas de sus vecinos se fueron mejorando, se empezaron a retraer y pensar más en sus propios intereses.

“La colonia tiene 43 años en ese entonces había mucha unión en el sentido de la participación ciudadana pero con el tiempo empiezan los intereses de la gente, a construir más alto, a hacer cocheras y empiezan los problemas ahí...” (Sujeto 2, Sector K3).

Tabla 3 Factor Solidaridad

Solidaridad
Sus vecinos son solidarios cuando hay problemas que les afecta directamente
Sus vecinos reportan los problemas pero no las cosas buenas
La solidaridad se fue perdiendo cuando la gente comenzó a ver sus propios intereses.

Fuente: Elaboración propia

7.7.3 PARTICIPACIÓN

Los participantes mencionan que existe un bajo nivel de asistencia a las reuniones o asambleas vecinales en las que se tratan temas de interés para todos los habitantes de su colonia.

“Yo tengo 40 de 180” (Sujeto 3, Sector K3).

“Asistimos a las juntas -que son puras señoras, soy el único varón ahí- 10, 12 personas de cómo 700 predios” (Sujeto 4, Sector K 3).

“Acá la participación esta alrededor de un 5% y en lo mejor de los casos un 8%” (Sujeto 5, Sector K6).

“El 1%” (Sujeto 6, Sector K6).

“Yo casi el 90%, pero somos pocos, es por la comunicación” (Sujeto 7, Sector K2).

“La mitad” (Sujeto 8, Sector K1).

Tabla 4 Factor Participación en asambleas vecinales

Participación en asambleas vecinales
En general perciben un nivel de participación es bajo

Fuente: Elaboración propia

7.7.4. CONFIANZA EN AUTORIDADES

Los participantes mencionan que tienen confianza en los funcionarios municipales en general, incluyendo a los cuerpos de seguridad municipal, sin embargo reconocen que no mantienen esa confianza cuando se trata de cuestiones que tienen que ver con problemas de desarrollo y control urbano.

“...tu llamas a servicios primarios y tienen un excelente servicio, llamas a policía del comandante Margarito y ahí está, tu llamas a la gente de tránsito, igual, entonces sí depende como se menciona con que parte de la autoridad municipal estés tratando” (Sujeto 3, Sector K3).

Tabla 5 Factor Confianza en Autoridades

Confianza en autoridades municipales
En general tienen mucha confianza en sus autoridades municipales, sin embargo, no confían en todos las dependencias, en específico en las relacionadas con el control y desarrollo urbano.
Hay problemas de desarrollo urbano que las autoridades municipales no resuelven
En general tienen mucha confianza en la policía municipal

Fuente: Elaboración propia

7.7.5 INFLUENCIA SOBRE AUTORIDADES

Los participantes perciben que tienen margen de influencia sobre las decisiones de la autoridad, pero cuando se trata de problemas o situaciones que no tienen que ver con cuestiones de desarrollo o control urbano. En éstos casos consideran que la autoridad municipal queda rebasada.

“... En los temas light, pero no te metas en temas de desarrolladores... ahí no se puede. De ahí en fuera todo está muy bien” (Sujeto 5, Sector K6).

“Lo que te dijo él, eso es...” (Sujeto 7, Sector K2).

Tabla 6: Factor Influencia sobre Autoridades

Influencia sobre autoridades municipales
Si pueden influir en las decisiones de sus autoridades municipales, pero, sólo en temas sencillos y no en temas complejos como desarrollo y control urbano

Fuente: Elaboración propia

7.7.6 SOCIEDAD CIVIL

En cuanto al factor sociedad civil, sólo la mitad de los participantes del grupo focal mencionaron forman parte de alguna OSC.

“En un consejo de una escuela” (Sujeto 3, Sector 3).

“Casi todos siempre estamos en esas acciones” (Sujeto 7, Sector 2).

Tabla 7: Factor Sociedad Civil

Sociedad civil
La mitad de los participantes mencionó participar en alguna organización civil o no

Fuente: Elaboración Propia

7.7.7 COHESIÓN

La mayoría de los participantes mencionaron estar dispuestos a ceder parte o todo el presupuesto que les correspondería del programa de PP. Así mismo, fueron claros al señalar que cederían su recurso siempre y cuando se utilice para un proyecto de urgencia o de beneficio general del municipio.

“Siempre y cuando sea necesario” (Sujeto 7, Sector 2).

“Cuando sea un bien común” (Sujeto 2, Sector 3).

“... Siento que como ha avanzado el tiempo ha ido madurando esto y hemos aprendido a que ya hemos solucionado muchos de los problemitas que hemos podido tener en el presupuesto y ahora si ya estamos viendo los proyectos en común o cediendo parte del presupuesto a otras colonias, que eso antes no se daba...” (Sujeto 6, Sector 6).

Tabla 8 Factor Cohesión

Cohesión
Sí están dispuestos a ceder parte o totalidad del recurso asignado a su colonia como parte del presupuesto participativo siempre y cuando sea para un tema de interés general o necesidad urgente.

Fuente: Elaboración Propia

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En comparación con el resto de los municipios que integran el AMM, San Pedro Garza García destaca por su alto número de OSC con respecto al número de habitantes, lo que determina un alto nivel de capital social.

Aunado a lo anterior, el hecho de que en el municipio de San Pedro Garza García, el 78% de las colonias se asocian y organizan para atender intereses comunes, nos permite afirmar la existencia de un alto nivel de capital social, ya que de las 240 colonias existentes 187 están registradas oficialmente por la Secretaría de Participación y Atención Ciudadana y participan en el programa de PP.

Ahora bien, la tabla 9 muestra hallazgos importantes encontrados con la realización del grupo focal y se contrastan con un punto de vista teórico.

Tabla 9: Conclusiones estudio

	Realidad observada en San Pedro Garza García	
	Desde el punto de vista teórico	Desde el punto de vista práctico
Confianza	Permite a los ciudadanos cooperar entre sí, construir una identidad común y perseguir objetivos comunes	Existe confianza entre los ciudadanos y las Juntas de Vecinos
Solidaridad	Elemento de integración y de cooperación es, a la vez, un ideal moral y un instrumento de legitimación, una tercera vía en el debate entre individualismo y socialismo	Sus vecinos se solidarizan con la Junta de Vecinos cuando hay un problema que les afecta directamente
Participación	Contribuye a mejorar las acciones del gobierno	Existe un bajo nivel de asistencia a las asambleas de vecinales pero asisten y participan cuando existen problemas en la colonia

Fuente: Elaboración propia

Tabla 9: Conclusiones estudio dos (Continuación)

	Realidad observada en San Pedro Garza García	
	Desde el punto de vista teórico	Desde el punto de vista práctico
Confianza en Autoridades	Si se confía, no se controla. Por ello la desconfianza está más institucionalizada que la confianza	En general confían en sus autoridades, sin embargo perciben desconfianza en temas como el de desarrollo y control urbano
Influencia en autoridades	La participación contribuye a mejorar las acciones del gobierno	Consideran que si pueden influir en sus autoridades, pero en temas "sencillos". En cuestiones de desarrollo o control urbano perciben que no pueden influir
Sociedad Civil	Sistema de asociaciones civiles autorreguladas, descentralizadas y voluntarias, basadas en una vida moral y organizada en forma autónoma del Estado	La mitad de los participantes mencionó ser miembro de alguna organización de sociedad civil
Cohesión / Cooperación	Proceso dinámico que se refleja en la tendencia de un grupo a no separarse y permanecer unido con la finalidad de conseguir sus objetivos instrumentales y/o para la satisfacción de las necesidades afectivas de sus miembros. Conducta prosocial, como las altruistas y egoístas, el voluntarismo social o el reparto de bienes comunes	Están dispuestos a ceder parte o la totalidad de sus recursos siempre y cuando se trate de una necesidad urgente o un tema de interés general

Fuente: Elaboración propia

Independientemente del sector socioeconómico al que pertenecen los sujetos participantes en la investigación, podemos afirmar que en general tienen confianza en sus vecinos y también perciben que ésta es recíproca con los integrantes de sus Juntas de Vecinos.

Así mismo, independientemente del sector socioeconómico al que pertenecen, los participantes perciben que existe alto nivel de solidaridad, sin embargo, la solidaridad

está condicionada a la existencia de problemas o conflictos que puedan afectar los intereses de los habitantes de sus colonias.

La participación de los ciudadanos en las asambleas o juntas vecinales es muy baja, pero aumenta considerablemente al existir un conflicto o problema que afecte sus intereses, lo que supone que los ciudadanos ven a las Juntas de Vecinos sólo como un área en la que deben participar cuando existen problemas en sus colonia.

Al preguntar a los entrevistados si participan en alguna organización civil o no gubernamental, sólo la mitad respondió afirmativamente, lo que supone que no consideran su colaboración en la organización vecinal como organizada, sin embargo, aunque sólo fuesen la mitad de los entrevistados los que participen en una organización civil, podríamos afirmar que existe un alto nivel de participación, lo cual también podría explicar la existencia de un pluralismo democrático en el municipio de San Pedro que permite que los individuos formen parte de diversas organizaciones, lo cual coincide con lo que menciona Fernández Santillán al respecto (2009). A ellas se puede entrar y salir sin grandes restricciones. Una sociedad civil fluida le proporciona a los individuos la experiencia del pluralismo (Rosenblum y Post, 2004: 4, citado por Fernández, 2009: 103-141).

Ahora bien, la participación de los presidentes de colonia en organizaciones civiles o no gubernamentales, también coincide con la afirmación de Almond y Verba sobre que los miembros de las asociaciones despliegan una sofisticación política mayor, confianza social, participación política y competencia cívica subjetiva (Almond y Verba, 1989, citado por Putnam, 1993).

A diferencia de la cultura general en México, los habitantes de San Pedro Garza García, confían en sus autoridades municipales, incluidos los cuerpos de seguridad, pero desconfían cuando se trata de temas relativos al control o desarrollo urbano. Así mismo perciben poder de influencia sobre decisiones o actos de la autoridad municipal con excepción de los casos de control y desarrollo urbano.

A pesar de estar al frente de una organización como una Junta de Vecinos (algunas constituidas legalmente como Asociación Civil), sólo la mitad de los participantes del grupo focal mencionaron formar parte de alguna OSC, lo cual indica que algunos presidentes de colonia no ven su función o labor al frente de la Junta de Vecinos como un medio de participación organizada en la sociedad civil.

Por último, sobre el factor cohesión social, los participantes independientemente del sector al que pertenecen mostraron una alta disposición a apoyar a otras colonias en la solución de sus problemas siempre y cuando fuesen cuestiones prioritarias.

Los presidentes de colonia entrevistados aseguran estar dispuestos en ceder parte o la totalidad del recurso del programa de PP asignado a su colonia, siempre y cuando éste sea utilizado en proyectos tendientes a resolver problemas de interés general o una necesidad urgente de una colonia dentro del municipio, lo cual refleja un alto grado de cohesión social, definida como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización.

CAPÍTULO 8 ESTUDIO COMPARATIVO

En este apartado se estudian los rasgos característicos de los modelos de PP implementados en los municipios de Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León para tratar de entender la dinámica de participación en dos de los municipios de Nuevo León y que esta información pueda servir a futuras investigaciones o como base para el diseño de políticas en materia de participación ciudadana.

Como se ha mencionado anteriormente, en México se han realizado esfuerzos para motivar la participación de los ciudadanos, sin embargo los programas y políticas públicas diseñadas no reflejan resultados positivos en la generación de una cultura de participación ciudadana. Unos de los escasos esfuerzos locales en los que se ha alcanzado una mayor participación son precisamente los implementados en el municipio de Santa Catarina, N.L., con el programa “Decidamos Juntos” y San Pedro Garza García, N.L., con el programa “Aquí Decidimos Juntos”.

8.1 TABLAS DE ANÁLISIS COMPARATIVO

Para el análisis comparativo se realizó una tabla comparativa con las siguientes variables para cada uno de los municipios de Santa Catarina y San Pedro Garza García:

- 1) Antecedentes, donde se toman en cuenta aspectos como partido político que lo gobernaba, demografía, infraestructura, actitud de ciudadanos, organización ciudadana y año en el que se implementó el programa;
- 2) Operación, donde se menciona el área o dependencia de la administración que lo implementó, número de empleados involucrados, organización y estructuras ciudadanas creadas para su operación;
- 3) Presupuesto, se compara la cantidad de recurso asignado al programa;
- 4) Objetivos, se analizan los objetivos planteados en cada uno de los municipios;
- 5) Marco Legal, reglamentos o manuales en los que se regía el programa de PP;
- 6) Asignación de techos financieros, se compara la forma en que se distribuía el recurso en las colonias;
- 7) Ámbitos de participación, donde se mencionan los sectores de la sociedad que podían acceder a esta herramienta de participación;
- 8) Evaluación y aprobación de proyectos,

se presenta la forma en que los ciudadanos decidían el destino del recurso público; 9) Control, seguimiento y evaluación, se compara la forma de supervisar o vigilar la aplicación del recurso público; y 10) Logros y resultados, se comparan los beneficios obtenidos en los dos municipios.

Figura 19: Análisis comparativo del PP en Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León

Variable	Santa Catarina	San Pedro
Antecedentes	A la administración le antecedían 3 administraciones panistas	A la administración le antecedían 5 administraciones panistas
	Crecimiento demográfico acelerado	Decrecimiento demográfico
	Habitantes distribuidos en 131 colonias	Habitantes distribuidos en 171 colonias
	Infraestructura insuficiente y recursos limitados	Infraestructura y recursos suficientes
	La característica predominante de la actitud por parte de los ciudadanos que acudían con el alcalde para demandar soluciones a sus problemas era la exigencia, la dependencia, el paternalismo y la apatía	La característica predominante de la actitud por parte de los ciudadanos que acudían con el alcalde para demandar soluciones a sus problemas era la exigencia, cooperación, solidaridad y deseo de participar
	No existía antecedente de trabajo con mesas directivas de juntas de vecinos	Existía un trabajo importante de trabajo con juntas de vecinos. Existía una Dirección de Participación Ciudadana y un programa de apoyo económico a las colonias a través de las mesas directivas
	En el año 2000 (tercer año de la administración) se puso en marcha el programa "Decidamos Juntos"	En el año 2003 (Primer año de la administración) se puso en marcha el programa "Aquí Decidimos Juntos"
Operación	El programa lo operaba la Secretaría de Desarrollo Social y Humano	Se creó la Secretaría de Vinculación Ciudadana y se dotó de apoyo con recursos humanos y financieros a la Dirección de Participación Ciudadana para operar el programa.
	No se tiene información de cuantos funcionarios participaban directamente en el programa	El programa lo operaban directamente 9 funcionarios e indirectamente se involucraban enlaces de cada una de las Secretarías de la Administración
	Se dividió al municipio en 5 sectores (K1, K2, K3, K4 y K5)	Se dividió al municipio en 6 sectores (K1, K2, K3, K4, K5 y K6)
	Se formaron 5 subcomités sectoriales de participación ciudadana	Se formaron seis Consejos Sectoriales
	Se formó un comité municipal de participación ciudadana	Se integró un Consejo Municipal de Participación Ciudadana

Fuente: Elaboración Propia

Figura 16: Análisis comparativo del PP en Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León (Continuación)

Variable	Santa Catarina	San Pedro
Presupuesto	Presupuesto de 7 millones de pesos (5 millones de pesos para obras comunitarias y 2 millones más para mantenimiento o mejoras a planteles educativos)	Hasta un 5% del Presupuesto de Egresos Municipal
		Presupuesto de 50 millones de pesos (48 millones de pesos para obras comunitarias y 2 millones más para mantenimiento o mejoras a planteles educativos y proyectos de grupos juveniles)
Objetivos	Modificar actitud paternalista, autoritaria, vertical y convertirla en participativa, democrática, transparente y democrática	Sustentabilidad: Satisfacer las necesidades básicas de esta generación, sin comprometer el derecho de futuras generaciones para estar libres de la pobreza y poder desarrollarse integralmente.
	Institucionalizar el proceso de cogestión, participación ciudadana y concentración de resultados a través del presupuesto participativo.	Gobernabilidad : ejercer la autoridad sustentada en los consensos ciudadanos.
	Construir en forma concertada y dotar al municipio de un instrumento de gobierno local, con visión de largo plazo	Transparencia: rendir cuentas y dar la cara acerca de los recursos que como gobierno administramos.
	Lograr una clara actitud ante el cambio planificado, democrático y sustentable	Participación ciudadana: promover la participación universal, plural, ordenada, equitativa, informada y actuante.
	Fortalecer la economía	Subsidiariedad: no hacer por otros lo que cada quien es capaz de hacer.
	Promover las capacidades ciudadanas para reflexionar, decidir, organizar, crear, actuar y responsabilizarse	Solidaridad: tener en cuenta las necesidades básicas de nuestros conciudadanos para incidir decididamente en el combate a la pobreza y la creación de oportunidades para el desarrollo del municipio, con el fin de elevar la calidad de vida de TODA NUESTRA COMUNIDAD.
	Promover la corresponsabilidad de la ciudadanía en la toma de decisiones	Corresponsabilidad: asegurar a través de la información, la valoración, la jerarquización de necesidades, los consensos y la toma de decisiones, que gobierno y sociedad seamos corresponsables del presente y el futuro de nuestro municipio.

Fuente: Elaboración propia

Figura 16: Análisis comparativo del PP en Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León (Continuación)

Variable	Santa Catarina	San Pedro
Marco Normativo	Manual de procedimientos del programa Decidamos Juntos	Manual de Políticas y Procesos del Programa Aquí Decidimos Juntos
		Reglamento de Presupuesto Participativo
		Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de San Pedro Garza García, N.L.
Asignación de los techos financieros	Se distribuyó el presupuesto original para todo el municipio entre los cinco sectores, utilizando dos criterios: 1) 50% del presupuesto se asignó de acuerdo al porcentaje de población residente en cada sector, 2) 50% se asignó de acuerdo al grado de marginalidad	Se distribuyó el presupuesto entre los seis sectores utilizando cinco criterios: 1) El 15% del presupuesto se asignó en base al número de Asociaciones o Juntas de Vecinos, 2) El 45% se asignó en base al cumplimiento del pago del impuesto predial correspondiente al ejercicio del año inmediato anterior, 3) El 39% en base al número de predios de cada sector, 4) El .5% en base a aportaciones voluntarias, y 5) El .5% restante en base al número de colonias con aportaciones voluntarias
Ámbitos en los que operaba el programa	Colonias y planteles educativos	Colonias, planteles educativos y grupos juveniles
Evaluación y aprobación de proyectos	Se utilizaron criterios que garantizaran el impacto en beneficio de la comunidad. Se diseñó una normatividad que evaluaba a) la factibilidad técnica, b) factibilidad financiera, y c) factibilidad social. Así mismo se elaboró una tabla de evaluación que permitía dar un puntaje a cada proyecto.	Se utilizaron criterios que garantizaran el impacto en beneficio de la comunidad. Se diseñó una normatividad que evaluaba a) la factibilidad técnica, b) factibilidad financiera, y c) factibilidad jurídica
Control, seguimiento y evaluación	Se implementó un sistema de control enfocado al elemento social que acompañara el proceso de planeación y presupuestación participativa	Se implementó sistema de control a través de contralores ciudadanos
	Se nombró en cada una de las estructuras de participación un vocal de control y vigilancia	En cada uno de los Consejos de Participación Ciudadana se nombró un contralor ciudadano
	Congreso de evaluación ciudadana	Reunión anual de evaluación
Logros y resultados más importantes	Acercamiento entre gobierno y sociedad	Se aumentó la confianza en las autoridades
	Se integró a los ciudadanos en la toma de decisiones	Se integró a los ciudadanos en la toma de decisiones
	Se aprobaron 39 proyectos de participación ciudadana incrementándose el presupuesto de 5 millones a 7,386,761 pesos	Se aprobaron proyectos comunitarios en los tres años de la administración por un total de casi 150 millones de pesos
	Se aprobaron 98 proyectos escolares incrementándose el presupuesto de 2 millones a 2,900,014 pesos	Se aprobaron proyectos escolares y juveniles por más de 6 millones de pesos en los tres años de operación del programa

8.2 ANALISIS COMPARATIVO DE LOS FACTORES DETERMINANTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DE SANTA CATARINA Y SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.

La comparación, como menciona Arroyo (2010) es un instrumento de investigación de las ciencias sociales que ayuda a comprender, con fundamentos teóricos, los acontecimientos del presente y contribuir a la configuración del futuro a través de la construcción de modelos útiles para el mejoramiento de las instituciones.

A continuación se presentarán las semejanzas y diferencias de los modelos de PP implementados en los municipios de Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León. El estudio se llevará a cabo mediante la clasificación y análisis de los factores que influyeron en ambos programas

8.3 ANTECEDENTES

En el caso del municipio de Santa Catarina, a la administración 1997-2000 del Ing. Alejandro Páez le antecedían tres gobiernos panistas, contaba con 131 colonias, tenía un crecimiento demográfico acelerado, infraestructura insuficiente y recursos limitados para llevar a cabo las acciones propias de un gobierno municipal. Sus habitantes participaban poco o casi nada con el gobierno en la búsqueda de soluciones a los problemas de su comunidad y presentaban una actitud de exigencia, dependencia, paternalismo y apatía. Para el caso de San Pedro el contexto era muy diferente, ya que cuando el mismo Alejandro Páez fue alcalde de este municipio, le antecedían cinco administraciones panistas que trabajaron el tejido social, crearon redes y canales de participación a través de los cuales los ciudadanos podían expresar sus demandas y participar en la solución de sus problemas. San Pedro tenía 171 colonias, con un

marcado estancamiento demográfico ya que para el año 2000 se redujo la población de 125 mil a 120 mil, cifra que se mantuvo por cinco años. Había heredado infraestructura y recursos suficientes para poder destinar apoyos a programas como el de PP y la ciudadanía estaba preparada para participar en el programa.

8.4 OPERACIÓN

La Secretaría de Desarrollo Social era la responsable de implementar el programa de PP en el municipio de Santa Catarina, para lo cual dividió el municipio en cinco sectores y se formaron el mismo número de subcomités sectoriales de participación ciudadana.

En el caso de San Pedro, se creó la Secretaría de Vinculación Ciudadana especialmente para implementar el programa, se dividió el municipio en seis sectores y se formaron el mismo número de consejos sectoriales integrados por los presidentes de las Juntas de Vecinos y a diferencia de Santa Catarina, se formó un Consejo Municipal integrado por representantes de los seis sectores y funcionarios de la administración municipal.

Una diferencia sustancial es que en el caso de San Pedro, la administración prácticamente giraba en torno al programa de PP. Inclusive, el lema de la administración 2003-2006 era el del programa “Aquí Decidimos Juntos”.

8.5 PRESUPUESTO

En el último año de su administración como alcalde de Santa Catarina, el Alcalde destinó siete millones de pesos al programa de PP, cantidad muy inferior a los 50 millones de pesos destinados al programa desde su primer año de gestión como alcalde de San Pedro, lo que equivalía a cerca del 5% del total del presupuesto de egresos municipal.

8.6 OBJETIVOS

La principal diferencia en los objetivos del programa estriba en que en Santa Catarina se enfocaron en cambiar la actitud de los ciudadanos e institucionalizar el proceso de participación ciudadana, mientras que en San Pedro se buscaba la transparencia, solidaridad y subsidiariedad de las colonias de clase media alta con las menos favorecidas.

Mientras que en el primero se tuvieron que realizar primero acciones tendientes a disminuir el rezago social, de infraestructura y de servicios, en San Pedro se pudieron trazar objetivos y metas más orientadas a la participación.

8.7 MARCO NORMATIVO

La importancia de contar con una base reglamentaria se pone de manifiesto en el modelo implementado por el municipio de San Pedro, ya que desde el primer año de la administración se elaboró y aprobó un Manual de Políticas y Procesos que servía como guía del programa. Así mismo, se dotó de facultades necesarias a la Secretaría de Vinculación Ciudadana para operar el programa en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal para el municipio de San Pedro. Además, tratando de blindar el programa de cuestiones políticas, el R. Ayuntamiento aprobó el Reglamento de PP del Municipio de San Pedro. En contraste, en Santa Catarina, sólo se elaboró un manual de procedimientos hacia el final de la administración.

Cabe mencionar que ni el manual de políticas y procesos, ni el Reglamento de PP, pudieron evitar que con la crisis económica del 2008, se cancelara el programa en el año 2009 y durante la administración 2009-2012.

8.8 ASIGNACIÓN DE TECHOS FINANCIEROS

En la asignación de los techos financieros encontramos diferencias muy marcadas entre los dos modelos, ya que en el caso de Santa Catarina, se distribuyó el recurso del PP utilizando dos criterios: 1) 50% del presupuesto se asignó de acuerdo al porcentaje de población, y 2) 50% de acuerdo al grado de marginación.

En contraste, en San Pedro se distribuyó el recurso dando una mayor importancia con el 45% al cumplimiento del pago del impuesto predial en cada uno de los sectores en que se dividió el municipio, un 39% en base al número de predios, 15% en base al número de Juntas de Vecinos debidamente organizadas y registradas en la Dirección de Participación Ciudadana (con lo que de alguna forma se impulsaba la organización de los ciudadanos en sus colonias) y 1% en base a aportaciones voluntarias de parte de los mismos colonos.

Como se ve, en un modelo se beneficiaba a las colonias más marginadas y en otro, a las más organizadas y cumplidas (independientemente del monto que pagaban) con su obligación como ciudadanos de cubrir su impuesto predial.

8.9 ÁMBITOS EN LOS QUE OPERABA EL PROGRAMA

En este aspecto ambos modelos distribuían o ejercían el recurso en las colonias y planteles educativos, con la diferencia que en el municipio de San Pedro se crearon Consejos Juveniles a través de los cuales se apoyaban proyectos diseñados y realizados por los mismos jóvenes.

8.10 EVALUACIÓN Y APROBACIÓN DE PROYECTOS

En ambos modelos se diseñó una normatividad que evaluaba los proyectos de los ciudadanos en base a tres aspectos: 1) Factibilidad técnica, el área operativa responsable debía corroborar que el proyecto era técnicamente viable, la mayoría de

este tipo de proyectos eran de obra pública; 2) factibilidad financiera, para evitar problemas de insuficiencia de recursos para realizar los proyectos; y 3) Factibilidad jurídica, para evitar problemas legales en proyectos como destinar recursos a áreas particulares o cuestiones fuera de las facultades del municipio.

Una diferencia importante de este tema radica en que aunque en los dos modelos se evaluaban en base a criterios que garantizaran un impacto de beneficio a la comunidad, en el caso de Santa Catarina fue más evidente la importancia que se le daba a proyectos que disminuyeran la marginalidad.

En este mismo apartado, en ambos modelos los proyectos se realizaban a través de las instancias municipales, por lo general, las áreas de compras y obras públicas. Es decir, la comunidad no recibía recursos económicos para llevar a cabo sus proyectos, era la misma administración municipal a través de sus áreas operativas las que materializaban los proyectos

8.11 CONTROL, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En ambos casos se involucró a los ciudadanos en el control y seguimiento de los proyectos a través de figuras como vocales de control en Santa Catarina y Contralores Ciudadanos en San Pedro. Es importante mencionar que estos ciudadanos eran elegidos por los mismos ciudadanos a través de elecciones democráticas.

8.12 PRINCIPALES LOGROS Y RESULTADOS (SEGÚN FUNCIONARIOS MUNICIPALES)

En ambos casos refieren haber alcanzado logros importantes. Coinciden en mencionar que se integró a los ciudadanos en la toma de decisiones y que se aumentó la confianza en las autoridades al acercar al gobierno con la sociedad. Ambos mencionan entre sus logros las cantidades de recurso destinadas al PP en donde la diferencia estriba en la proporción de recursos. Mientras en Santa Catarina se destinó poco más de 10 millones

de pesos, en San Pedro se destinó cerca de 150 millones de pesos a este tipo de herramienta de democracia participativa.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Del estudio comparativo entre los casos de PP en los municipios de Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León, podemos concluir que ambos modelos son parecidos al haber sido impulsados por el Ing. Alejandro Páez Aragón, quien fue alcalde de los dos municipios e implementó en sus dos administraciones éste mecanismo de democracia participativa, a través del cual los ciudadanos toman un rol más activo en las decisiones sobre el destino del recurso público.

El hecho de que sea la misma persona la que impulsa estos modelos es muy significativo ya que manifiesta la importancia que tiene el factor voluntad política en la implementación y éxito de éste tipo de herramienta democrática, como lo menciona Goldfrank (2007).

A pesar de la similitud que presentan ambos modelos al ser impulsados por la misma persona, tienen marcada diferencia en cuanto al contexto en que se encontraban los dos municipios al momento de la implementación. Mientras que uno padecía serios problemas financieros por la falta de recursos propios para resolver los problemas de servicios e infraestructura básica, el otro podía destinar recursos a problemas menos trascendentales como el ornato de las áreas verdes.

Considero que la principal diferencia es el destino que se le daba al recurso en ambos municipios, ya que en el caso de Santa Catarina, los recursos se destinaban a satisfacer necesidades básicas de las colonias, tales como servicios, infraestructura urbana y recreativa. Para lo cual se utilizaba como base una apertura programática para priorizar los proyectos. Se contaba con una tabla de necesidades básicas que tenía que tener la colonia por lo que los proyectos debían estar orientados a satisfacer dichas necesidades. En el caso de San Pedro, la mayoría de las colonias ya cumplía con esas necesidades básicas, por lo que los proyectos que presentaban podían ser de muy amplio destino.

Otra diferencia importante es que el alcalde tenía más presencia en las reuniones que se celebraban en el municipio de Santa Catarina, hecho que llamaba la atención de los vecinos -que en su mayoría eran colonias populares-, y favorecía una alta participación, haciendo que fueran muy concurridas las asambleas de vecinos. En el caso de San Pedro, al tener una Secretaría de Vinculación Ciudadana, era el Secretario el que presidía las reuniones.

Ambos modelos fueron innovadores en su tiempo, y que con sus limitantes se trató de hacer una mejor gestión de gobierno y la comunidad, al menos en el caso del Municipio de San Pedro adoptó esta herramienta de la democracia participativa para manifestar sus necesidades y participar en la solución de las mismas.

Queda demostrado que cuando gobierno y sociedad trabajan en conjunto para resolver las problemáticas de sus comunidades se aprovechan más los recursos, aumenta la confianza en las autoridades y se concientiza a los ciudadanos de la importancia de cumplir con sus obligaciones fiscales, en este caso el pago de su impuesto predial.

Ahora bien, en cuanto al estudio cualitativo realizado con los presidentes de colonia y Junta de Vecinos del Municipio de San Pedro Garza García, podemos afirmar que las Juntas de Vecinos son espacios propicios en los que se puede poner en práctica el asociacionismo y la participación ciudadana, sin embargo son muy pocos los ciudadanos que se interesan por asistir a las reuniones, salvo que exista un conflicto o problema que ponga en riesgo sus intereses particulares.

Llamas menciona que “los gobiernos deben aportar instrumentos necesarios para facilitar los procesos de participación” (2004: 340). Sin embargo, los resultados de la investigación indican que el hecho de que la autoridad promueva la organización vecinal en las colonias y las reconozca oficialmente, no es garantía de que los ciudadanos participarán en ella.

Ante la existencia de un conflicto o problema que afecta a los habitantes de la colonia, aumenta la participación a través de asistencia en las asambleas vecinales, pero una vez resuelto o atendido el problema se vuelven a ausentar.

Existen casos en que los presidentes de las Juntas de Vecinos tienen que durar en sus cargos hasta 10 años debido a la falta de interés de sus vecinos por participar en dichas organizaciones vecinales.

Ahora bien, los datos obtenidos muestran que el municipio de San Pedro Garza García N.L. cuenta con un alto nivel de capital social que permite que aumente la participación de los ciudadanos en temas, programas y acciones como el PP para el beneficio de sus colonias o comunidades.

Es importante señalar que si bien existe un alto nivel de capital social, la participación ciudadana en asambleas o juntas de vecinos se determina en gran medida por la presencia de conflictos o problemas que afectan a las colonias y/o comunidades.

Así mismo, la investigación permite constatar que los PP contribuyen a mejorar las condiciones democráticas de los gobiernos y comunidades en que se han implementado. También contribuyen a la formación de círculos virtuosos toda vez que se genera confianza en la ciudadanía y al menos en el caso de San Pedro Garza García, se condiciona la asignación de presupuesto a las colonias a que se encuentren debidamente organizados.

Por todo lo anterior es necesario investigar sobre las causas que motivan o detonan la participación los ciudadanos no solo a través de las formas tradicionales como el asistir a votar, sino también en la pertenencia a OSC, asistencia a juntas de vecinos y programas municipales tendientes a fomentar la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Aranguren, L. (2005). La participación ciudadana: posibilidades y retos. *Aposta*, 1-23.
- Arraigada, I. (2003). Capital Social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural. *Capital Social, potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza* (págs. 13-26). Santiago de Chile: CEPAL.
- Boix, C., & Posner, D. (2000). Capital Social y Democracia. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), 159-185.
- Buenrostro, I. E. (2004). Ciudadanía y presupuesto participativo. Anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana. *Araucaria*, 5(12), 67-82.
- Cardoso Brum, M. (2008). Gestión y evaluación participativas en políticas sociales. *Política y cultura*, 137-163.
- Casar Pérez, M. A., & Hernández, F. (s.f.). *Transparencia presupuestaria*. Recuperado el 15 de Marzo de 2012, de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/PptoCiudadano/pc_grupo01.html
- Cavero, J. (2009). El Presupuesto Participativo y la Gobernanza democrática: El caso de la municipalidad de Anta en Perú. *Espacios Públicos*, 106-123.
- Colina, M., & Hoffmann, G. (2009). Participación Ciudadana a través de los presupuestos participativos: Contribuyendo hacia una nueva relación Estado-Sociedad. (C. C. Política, Ed.) *Pléyade*, 2(4), 244-274.
- Fernández Santillán, J. (2011). *Política, Gobierno y Sociedad Civil*. México: Fontamara.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina. Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.
- Goldfrank, B. (2012). Democracia participativa y sostenibilidad ambiental. *Nueva Sociedad*, 87-109.
- Goldfrank, B. (01 de 02 de 2013). Catedrático e investigador de la Universidad de Seaton Hall, N.J. (R. A. Larragoity, Entrevistador)
- Goldfrank, B. (29 de Febrero de 2013). Presupuestos Participativos.
- Guerrero, J., & Hofbauer, H. (2004). *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina*. México D.F.: CIDE.
- Kliksberg, B. (2004). *Más ética, más desarrollo* (Primera edición ed.). Buenos Aires: Temas.
- Llamas Sánchez, F. (2004). Los presupuestos participativos: Nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Psychosocial Intervention*, 13(3), 325-344.
- Martínez Miguélez, M. (2004). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa*. DF: Trillas.
- Morales, J. (2005). El capital social y el valor público como ejes de acción para el desarrollo social. *Espacios Públicos*, 92-112.
- Municipio de San Pedro Garza García. (2004). Manual de Operación del Programa Aquí Decidimos Juntos. San Pedro Garza García.
- Putnam, R. (1995). Bowling Alone. *Journal of Democracy*, 65-78.
- Ramírez, E. (2007). Programa "Decidamos Juntos" (presupuesto participativo) en el municipio de Santa Catarina, nuevo León, México. En F. Mariñez, *Ciudadanos*,

- decisiones públicas y calidad de la democracia* (págs. 281-293). México: Limusa.
- Ramírez, G. (2011). El Presupuesto Participativo, experiencia del municipio de Ecatepec de Morelos. En C. B. Becerra, *Presupuesto Participativo, Herramienta para la democracia* (págs. 107-124). Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.
- Sánchez Ramos, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 85-102.
- Sour, L. (2007). Democracia y transparencia en la aprobación presupuestaria mexicana. *Perfiles Latinoamericanos*, 123-151.
- Sousa, R. d. (14 de Marzo de 2013). Subdirector de la Oficina de Relaciones Internacionales de la ciudad de Porto Alegre, Brasil. (R. A. Larragoity, Entrevistador)
- Tépach Marcial, R. (2005). Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dentro del ciclo presupuestario en México. *Revista de Análisis Económico*, 297-324.
- Toro Carnevali, A. (2006). El rol de los gobiernos en la multiplicación del capital social. *Politeia*, 29(37), 149-173.
- UANL (Universidad Autónoma de Nuevo León). (2010). Análisis descriptivo de la Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada en el Área Metropolitana de Monterrey. Monterrey: Centro de Investigaciones Económicas.
- UN-HABITAT. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo? 72 preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales* (Primera edición ed.). Quito: AH Editorial.
- Universidad Autónoma de Nuevo León, C. d. (6 de Septiembre de 2010). Análisis descriptivo de la encuesta de cultura ciudadana. Aplicada en el Área Metropolitana de Monterrey. Monterrey, Nuevo León, México.
- Varguillas, C., & Ribot, S. (2007). Implicaciones conceptuales y metodológicas en la aplicación de la entrevista en profundidad. *Laurus*, 249-262.

ANEXOS

ENTREVISTA CON DR. BENJAMIN GOLDFRANK

1 de febrero de 2013

R. Estoy con el Dr. Benjamín Goldfrank investigador de la universidad de Seton Hall y experto en el tema de los presupuestos participativos, muchas gracias Dr. Por aceptar esta entrevista.

Dr. Es un placer un gusto.

R. Me gustaría preguntarle ¿Para usted qué es o qué entiende por participación ciudadana?

Dr. ¿Qué entiendo?

R. ¿Qué es la participación ciudadana?

Dr. Bueno la participación ciudadana puede venir de muchísimas formas, entonces para mí la participación ciudadana, es la participación en actividades, eventos decisiones principalmente que tienen que ver con la... creo que le llaman en español la cosa pública.

R. La cuestión pública, la cosa pública.

Dr. Y puede ser relacionado con políticas públicas con presupuesto de los gobiernos federales, estatales, locales pero también la participación ciudadana tiene que ver con participación en organizaciones sociales ósea en muchas, muchas maneras de participar.

R. Y bueno, ¿Podría abundar un poco sobre alguna manifestación donde podemos apreciar la participación de los ciudadanos y en qué forma?

Dr. Bueno el clásico es el voto, esa es la forma clásica de participación ciudadana es en el voto, también en los referendos... las campañas electorales y en el presupuesto participativo que es lo que más estudio, lo que más he estudiado, pero también hay participación ciudadana en la... por ejemplo, consejos de salud, consejos de habitación, consejos de vecinos, consejos de desarrollo. Hay una variedad casi infinita de maneras pero...

R. Enfocándonos en los presupuestos participativos ¿Cómo describiría un presupuesto participativo?

Dr. Bueno, para mí el presupuesto participativo es... tiene que ser regular, ósea tiene que ser una serie de reuniones, asambleas... entre, donde hay, los ciudadanos... están participando representado y el gobierno o autoridad está presente también. Es una esfera de interacción entre Estado y sociedad no, no es solamente la sociedad y no es solamente el Estado que está presente en las asambleas y que puede ser a través de asociaciones o puede ser a través de individuos la participación de la ciudadanía, pero lo importante es que sea, no sea espontánea ósea no sea algo que... al alcalde se le ocurre tener una reunión en tal lado una vez y no lo hace

en el futuro. O sea, no es una consulta aleatoria, es algo planificado, regularizado donde se hace a través del tiempo.

R. En su opinión, bueno... ya mencionó algunos, pero si tuviera que definir algunos elementos básicos del presupuesto participativo ¿Cuáles serían o en qué orden los pondría?

Dr. Bueno a ver los elementos básicos son que la gente puede dar su opinión sobre el presupuesto, que para mí que todos tienen voz y voto tienen el derecho de participar que hay transparencia sobre las reglas de participación y las reglas de la distribución del presupuesto después y transparencia sobre los resultados además debe haber vigilancia de los proyectos después normalmente hecho por los mismos vecinos o ciudadanos para mí lo elemental es que sea abierto que hay algo de poder de decisión de los ciudadanos y que sea transparente.

R. Y en su experiencia, lo ha mencionado en sus artículos y en las conferencias que impartió, pero no sé si ¿Podría repetir los factores que pueden facilitar o pueden propiciar el éxito de la implementación de estas herramientas como presupuesto participativo?

Dr. Claro, los elementos, las condiciones importantes son que el partido y el alcalde en el poder están muy comprometidos con el proceso que creen en la participación ciudadana y la democracia participativa, que segundo que hay recursos suficientes para dar un retorno o responder a las propuestas y proyectos que levanta la gente que hay el alcance jurisdiccional del gobierno municipal o estatal que lo está llevando a cabo por ejemplo que las demandas de las personas se encuentran un eco en el no sé cómo decirlo en la jurisdicción del municipio por ejemplo. Por ejemplo en algunos casos el tema más sentido de la ciudadanía es seguridad pero los municipios en ciertos países no tienen policía eso incumbe a otra esfera no, normalmente el estado, el estado regional entonces esto también es muy importante también hay algunos que dicen que es muy importante tener una base de sociedad civil organizada o capital social, yo no estoy tan convencido que eso es lo más importante porque eso siempre hay algo de capital social y siempre se puede construir en el camino, también importante que hay algunos dicen que es importante tener una burocracia municipal bien capacitada eso si ayuda pero no necesariamente impide el éxito si el personal no es sumamente capacitado, también aparte que el tamaño de los espacios deliberativos no sea tan grande que se decepcionan los participantes porque dicen bueno soy uno más de una masa enorme entonces mi participación personal se pierde.

R. Bien. El día de ayer le preguntaban en una conferencia que impartió en una universidad de Nuevo León y la pregunta se me hacía interesante por el resultado no del presupuesto si no ya pensando en el ciudadano. Le preguntaban de la opinión que tenían los ciudadanos sobre la experiencia... vaya, después del presupuesto, en su experiencia, en las ciudades donde lo ha analizado, ¿No sé si pudiera hablar un poco de eso? De... en su experiencia, la que cree usted, ¿Qué opinión cree usted que tienen los ciudadanos en las ciudades donde se ha implementado el presupuesto participativo?

Dr. Bueno en las tres que conozco mejor, que son Caracas, Montevideo y Porto Alegre, las experiencias eran diferentes no, entonces en Caracas había una decepción muy fuerte.

R. ¿De la herramienta del presupuesto participativo o del?...

Dr. Sí, la gente estaba decepcionada con el proceso que se llamaba, gobiernos parroquiales, pero también se discutía el presupuesto anualmente, aunque la cantidad de personas que participaban se fue muy alto el primer año y después cayó en el segundo año y casi desapareció en el tercer año. Ahí si hubo una decepción en la gente. En Montevideo había una mezcla de opiniones pero no tan pesimista como en Caracas. Y en Porto Alegre también una mezcla pero mucho más a favor del presupuesto participativo, inclusive hay encuestas de opinión pública donde durante los años noventa, cada vez crecía el número de personas que sabía qué era el presupuesto participativo y el numero el porcentaje de aprobación que llegaba como 80% de aprobación del presupuesto participativo. Y opiniones de que si ¿Había ayudado a su barrio a su colonia? y hablando con o sea con individuos concretos que muchas personas que yo conocía, me paseaba por sus colonias y decían mira esa escuela, ahí la conseguimos por el presupuesto participativo, o mira esa acera, que eso no existía antes, eso antes eran aguas negras que corría por las calles y perros muertos ahí, y ahora nosotros tenemos drenaje, tenemos alcantarillado y pavimentación y acera. Cambió la ciudad, partes de la ciudad, por completo no.

R. También se lo preguntaron y hubo un comentario sobre la cantidad de recursos que se deben destinar a los presupuestos participativos. En su opinión del total del presupuesto que tenga un municipio o un gobierno estatal, incluso federal, ¿Qué cantidad, qué porcentaje considera que sería el apropiado para destinarse específicamente para que la sociedad decida qué hacer con él?

Dr. Bueno, en diferentes países hay reglas sobre qué se puede usar o para qué se puede usar el presupuesto y para qué no. Hay unos límites naturales o no sé si son naturales, limites, restricciones no, por ejemplo en Perú, en Perú, en Brasil solo 65% del presupuesto puede ser gastado en la nómina no puedes gastar más de eso o 60 o 65. Y también 35% del presupuesto tiene que ser gastado en educación, 15% en salud, o sea, tienen rubros que tienen que llenar ¿no? ¿Rubros es la palabra?

R: Rubros, sí

Dr. Entonces, queda una parte de inversión que normalmente es la parte donde se puede hacer uso del presupuesto participativo, porque la gente no puede decir si vamos a despedir a 20,000 o 20 empleados municipales o no, es difícil que se metan en la cuestión del salario también, pero normalmente es en la parte de inversión, y eso varía entre 5 por ciento, 18 y 20 por ciento del presupuesto del municipio normalmente. Y ahí para el presupuesto participativo puede ser toda la inversión o una parte de la inversión, lo más que hay, lo mejor en mi visión.

R. Bien... en sus artículos, que habla o explica sobre experiencias nacionales o experiencias locales... eh... ¿Pudiera explicarnos un poco de esas experiencias de cómo...?

Dr. No es exactamente nacional. Son leyes nacionales que obligan que los municipios hagan presupuestos participativos, al nivel nacional no sé, no conozco ningún caso de presupuesto participativo.

R. Entonces ¿Hay una ley nacional que obliga que los municipios tengan presupuesto participativo?

Dr. Exacto, para sus presupuestos municipales.

R. Y ¿ese país?

Dr. Solo en Perú y República Dominicana.

R. ¿Y ellos financian el presupuesto participativo, o dan recursos, u obligan a que el municipio?

Dr. Obligan que el municipio, lo hace y hay partidas del gobierno federal y nacional hacia los municipios, y los municipios en esos países la mayoría no generan recursos propios generan muy pocos, si básicamente es subsidiado por el gobierno nacional, los gobiernos ósea la mayoría de los municipios, porque algunos municipios grandes como lima, Cusco si tienen recursos propios pero también reciben del gobierno nacional.

R. Bien. Bueno, entonces ahora me queda más claro, porque no funcionó en estos esquemas. Casi ya por terminar la entrevista Dr. nada más... este ¿Qué consejo le daría usted a un alcalde o a un precandidato o candidato o un alcalde que está recién empezando su administración sobre presupuesto participativo?

Dr. Bueno a mí me parece que el consejo es que es una herramienta interesante, positiva, que se debería de experimentar y que para hacerlo sería bueno tener reuniones con los movimientos locales, los movimientos ciudadanos, movimientos sociales, asociaciones de vecinos la gente activa para medir sus aspiraciones sus necesidades y sus ideas de cómo estructurarlo no, para que sean mecanismos que los ciudadanos se sienten cómodos y se sienten como invitados y conocen y se sienten constructores de su propio proceso, ahí si adueñan del proceso.

R. Y poniendo del otro lado de la moneda ¿Qué consejo le daría usted a los ciudadanos?

Dr. Que presionen a su alcalde a tener presupuesto participativo y que no se rindan cuando el alcalde o el gobierno municipal no cumpla la primera vez. Que sigan presionando para mejorar el proceso. Que no se rindan, no que no sigan, que presionen para que el próximo año salga mejor.

R. ¿Hay algo que usted quisiera agregar acerca del presupuesto participativo?

Dr. Creo que está bien.

R. Muchas gracias entonces, aquí terminamos.

ENTREVISTA RODRIGO DE SOUSA

14 de marzo de 2013

RS: Rodrigo de Sousa Corral, todos me llaman de Coral.

R: Rodrigo eres subdirector de...

RS: Subdirector de la oficina de relaciones internacionales de la ciudad de Porto Alegre.

R: Gracias por aceptar esta entrevista. Me interesa mucho poder tener esta charla porque particularmente estoy estudiando el tema del presupuesto participativo con un interés académico para hacer una tesis doctoral y bueno, aprovechamos que pueda platicar con alguien de donde surge esta herramienta de la democracia participativa, que son los presupuestos participativos... Así a grandes rasgos, o lo que me puedas platicar, ¿Cómo surge en Porto Alegre el presupuesto participativo?

RS: Bueno, el presupuesto surge en el momento de mudanza política en Brasil. No está solamente cambiando el modelo político de la dictadura para un proceso democrático, es más bien un gobierno que empezaba, a un gobierno de izquierda. Lo primero de un gobierno de izquierda en la ciudad profundamente tradicionalista como Porto Alegre. Eh... de esta forma ha existido una grande tensión entre los miembros de los cursillos determinadores, particularmente muchos conservadores de ésta administración popular.

La forma de creación de los presupuestos participativos en Porto Alegre empezó como una creación de una estructura política de soporte a esta mudanza... a este cambio perdón, y de alguna forma aprovechando la estructura en las bases de una fuerte estilo social que Porto Alegre había construido en más de 40 años que el mismo con el proceso de dictadura, consejos de barrios, consejos de vecinos. Bueno, varias formas de articulación territorial en la ciudad.

R. Bien. ¿Y desde tu perspectiva que trabajas en la alcaldía de Porto Alegre, qué crees que facilitó esta implementación o el éxito del presupuesto participativo?

RS: Creo que primeramente un grupo político enfocado, con resultado específico claro. En segundo momento, creo que esta situación muy particular de un grupo que estaba conectado con los destajos de la población, esta posibilidad de creación de una nueva estancia dentro del proceso decidido en la ciudad solamente fue posible con esta conexión.

R. Y ¿Podrías platicarme cual es el proceso, o sea, cómo funciona el presupuesto participativo, quiénes participan, cada cuándo se reúnen?

RS: Si. Todas las personas con más de 16 años, que es el mínimo para votación en Brasil pueden participar. La necesidad tiene que ser una persona de un territorio específico. Existe un registro, puedes hacer la participación. En una asamblea regional de cada 10 personas tiene derecho a un delegado regional.

R. ¿Un delegado por cada 10 personas?

RS: Entonces es fundamental que las regiones puedan articularse para estar como mucha gente en la asamblea. ¿Por qué? Porque la región que tiene más gente, es la región que tiene más delegados, la región con más delegados, podrán luchar por cosas mejores para su región.

R. Perdón ¿La regiones se dividen en proporciones similares de gente o?

RS: Si, similares de gente. De buena forma, después de la decisión de los representantes de los delegados.

R: ¿Cada cuándo se eligen los delegados?

RS: Cada año.

R. ¿Tienen una vigencia de 1 año?

RS: Una vigencia de 1 año, de un presupuesto ¿ok? lo que sigue después, es que el delegado es llamado para opinar la constitución del orden de las demandas regionales, para la priorización de las demandas regionales. Éste es un momento... Después la congregación de todos los delegados para identificar las demandas de toda la ciudad. Ahora esto es en Porto Alegre, ahora esto es hace 15 años. Eso es en Porto Alegre a estancias de las unidades temáticas, de los ejes temáticos. Entonces, una más, es el plan de seguridad, porque seguridad no es una obligación de la municipalidad es más del Estado, más en todas las naciones que son conectadas con la seguridad, que pueden ser hechas por la municipalidad entonces es más duro, para eso está la gran asamblea. Decide consejeros de las regiones, consejeros temáticos... Consejeros les produjeron los trabajos de cotejar los proyectos que existen en la conexión con las demandas establecidas por la asamblea.

R. ¿Esos consejeros son voluntarios? ¿No reciben nada?

RS: Si voluntarios no reciben nada.

R. Y ¿Están trabajando?

RS: Creo, mira, en la discusión, porque muchos consejeros creen que es importante que sean remunerados, otros dicen que no, que son turistas como decimos, que (inaudible) el presupuesto participativo no podemos hacer nada porque debemos ser completamente independientes de la municipalidad.

R: ¿Qué implicaría ser consejero? ¿Se tienen que reunir constantemente?

RS: Reunirse una o dos veces en la semana, también vienen las situaciones de reuniones específicas con el departamento de la alcaldía.

R: ¿Eso es en una parte del año o todo el año?

RS: Mientras, como que 8 meses del año es fuerte.

R: ¿Es fuerte? Bien... y una vez que ya están los consejeros que hacen su trabajo ¿Priorizan por sectores, por ejes?

RS: Por ejes

R: ¿Qué sigue?

RS: Sigue un trabajo de hacer con los presupuestos del próximo año, o sea conectarse con esto los consejeros hacen ese trabajo junto con los miembros de la municipalidad, los miembros de la municipalidad presentan los proyectos, los proyectos son presentados por los consejeros, existe a construcción de lo pleno de “inversimiento”, plano de inversiones. Éste pleno de inversiones es lo pleno aprobado después por la asamblea nuevamente.

R: ¿Regresa a la asamblea?

RS: Regresa a la asamblea, para la aprobación de los planos de inversiones, delegados voten por la mayoría.

R: ¿Es una asamblea de la ciudad o asamblea de los...?

RS: Asamblea de los delegados de las regiones y después, lo que ocurre aquí en este pleno, éste proyecto después de aprobado, encaminado para la cámara de los mediadores, consejeros que son los miembros, que son electos por un tiempo de 4 años junto con el alcalde. Ésta función, una de las funciones es la aprobación final de los presupuesto municipal, mas éste presupuesto, éste proyecto pleno es presentado por los prefectos, por el alcalde y más aprobado por los miembros de los presupuesto.

R: ¿Éste proceso del presupuesto participativo está regulado en algún manual?

RS: Está regulado en un manual, manual de operaciones de los presupuesto participativo creado por los miembros de los presupuestos participativo.

R: Bien.

RS: Que puedo enviarte sin problema alguno.

R: Te lo agradecería, también si pudiéramos obtener esa información. ¿Aproximadamente cuánta gente participa en todo este proceso? ¿Los tienen medidos?

RS: 15,000 personas por año.

R: 15,000 personas por año del total de la población que estamos hablando que son 1;400,000... bien y en lo que han ustedes vivido ¿Cómo ven la participación de los ciudadanos, cada vez aumenta, se mantiene, se ha reducido?

RS: Ocurrió un ciclo, ciclo de aumento por 9 años.

R: ¿Por 9 años estuvo aumentando?

RS: Por 9 años estuvo aumentando, aumentando, aumentando y después una estancación, un decline con la quiebra del gobierno del PT. Las personas pensaban que los presupuestos se acababa, luego al año siguiente del cambio de administración ocurrió una quiebra muy grande y después como vieron que iba a continuar comenzó el ofrecimiento, estamos de ofrecimiento todo el año o un poquito más que el año anterior y batimos record que teníamos antes.

R: Excelente y ¿Tienes información de que porcentaje es el que se decide en estas asambleas? O sea, del presupuesto de egresos, tú me mencionabas que prácticamente todo lo deciden ahí o la ciudad de Porto Alegre tiene un presupuesto para gastar en todo el año ¿El gasto corriente que incluye?

RS: Sí, sí... Porto Alegre puede usar todo el presupuesto para inversiones, es una cosa como el 10% de todo el presupuesto municipal.

R: De todo el presupuesto ¿El 10% aproximadamente es lo que decide la comunidad?

RS: Importante! todo lo que es invertido. Toda inversión es decidida de los presupuestos, más existen varios procesos de servicios que son ya determinados constitucionales.

R: ¿Hay algún factor que tu consideres, algo que facilite que la gente participe o algo que hace que la gente no participé, que dificulte la participación?

RS: Creo que ahora, los resultados es un elemento fundamental, si personas piensan que los procesos están muy direccionados, porque pienso, solamente al pasar son un proceso direccionado por los gobiernos la credibilidad que las razones de los presupuestos son desasociadas de la influencia política de los gobiernos eso es muy importante.

R: ¿Actualmente enfrentan algún problema?

RS: Ahora como te iba a comentar, un poco tenemos la situación que pensar que los presupuestos participativos decididamente no están conectado con varios seguimientos de la sociedad, elementos de la clase media no están conectados por verificar históricamente los presupuestos participativos por la fundamenta de la clases bajas y no comprenden su funcionamiento. Para los que no están dentro de los ciclos es una cosa muy compleja más la cuestión es que muchas decisiones que son hechas que pacta toda ciudad, esto es una cosa interesante, porque en principio el presupuesto participativo solamente conectado con la necesidad pequeña de la región, y ahora como las inversiones son mayores, mas conectados con grandes inversiones en toda ciudad, las personas que no son parte de esto se sienten alejadas del proceso, mas no se sienten confortables para comenzar a participar en las asambleas, tornarse delegados, consejeros, entonces en la situación que estamos empezando en Porto Alegre en los últimos años, intentar conectar esa clase media los formadores de opiniones de la clase media dentro del presupuesto participativo más existe tensión en todo momento, en este momento no estamos en el proceso que gostaríamos ósea es lo más difícil, mas estamos con proyectos con formas de atender a la población que bueno es posible que hemos estado pensando que es posible un cambio de cultura para que empiecen a participar en las reuniones.

R: Muy bien. ¿Algo más que quieras agregar, que no hayamos comentado del tema del presupuesto participativo?

RS: No creo. Creo que solamente que para nosotros en Porto Alegre el presupuesto participativo es mucho más que una herramienta política, porque la situación es que en nuestra ciudad es coincida mundialmente por el presupuesto participativo. Creo que para nosotros los presupuestos en la institución de nuestra ciudad que no piensa en la posibilidad de mudanza, esto es un problema porque votamos muchos tradicionalistas, es una cosa que muchas veces es necesaria, los cambios. Entonces lo importante es tener siempre la mente fresca para comprender que los presupuestos participativos como todo fijamiento sociales cambiarlo.

R: Por último, bueno... el presupuesto participativo lo dejamos por un momento pero me gustaría saber si como ciudadanos son conscientes del éxito que tuvo el presupuesto participativo que se ha replicado en otras ciudades. ¿Saben que han importado esa herramienta, cómo se sienten con esa cuestión?

RS: Muchas personas no lo saben, les dicen como una comprensión general en Porto Alegre que los presupuestos participativos en los foros sociales mundiales son marcas de la ciudad, marcas internacionales. Más o menos muchas personas pueden no darse cuenta, no comprenden esto, más la mayoría de la población sabe que lo del presupuesto es un gran herramienta y que había sido exportado. No sabe que el modelo específico como yo les explico como el modelo que es Porto Alegre fue hecho por más de 1,200 ciudades de todo el mundo y con información de que no son todos que saben claro, más saben que es una cosa muy importante, es una cosa que creo que es fantástico en Porto Alegre que muchas personas solamente empezaron a mirar los presupuestos participativos en Porto Alegre bien, después de saber que varias personas de Francia, ¿Cómo que Francia está importando una técnica de Porto Alegre? En lugares de su Estado siempre hablamos, bueno para que tenga suceso éxito tienes que tener éxito fuera y después retornar. El presupuesto participativo es un poquito, tenemos que ver como un éxito como uno, es una marca mundial ahora podemos dar un crédito en casa.

R: Pues muchas gracias, que amable y esperamos vernos pronto.

RS: Espero lo mismo.

R: Muy bien muchas gracias.